



**ENAN
PUR** 2023
Belém 22 a 26 de maio



Planejamento na contemporaneidade: a emergência dos conceitos de Soft spaces e Soft planning¹

Lucas dos Santos Rocha
Universidade Federal do ABC
lucas.rocha@aluno.ufabc.edu.br

Igor Matheus Santana-Chaves
Universidade Federal do ABC
Igor.chaves@ufabc.edu.br

Sandra Momm
Universidade Federal do ABC
Sandra.momm@ufabc.edu.br

Cristina Cavaco
Universidade de Lisboa
ccavaco@fa.ulisboa.pt

Márcio José Catelan
Universidade Estadual Paulista
marcio.catelan@unesp.br

Sessão Temática 3: Políticas públicas e gestão multiescalar do território urbano e regional

Resumo. No debate sobre o planejamento contemporâneo, o conceito de Soft space é utilizado para descrever a emergência de novos espaços de planejamento à margem dos sistemas estatutários. Esses espaços são considerados funcionais e fluídos, tanto institucionalmente quanto geograficamente, ao serem criados em paralelo aos sistemas estatutários ou formais de governo. Embora sua origem esteja associada à experiência de planejamento no Reino Unido, sob transição no governo New Labour (1997-2010), os Soft spaces parecem ser um fenômeno global ao serem vistos como parte de uma mudança mais ampla do papel do Estado e do

¹ Os autores agradecem à Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (FAPESP), pelas bolsas de pesquisa (FAPESP: 2018/12245-1; 2020/16396-4; 2021/10055-3; 2021/09660-0; e 2022/16640-8), no âmbito do projeto Temático “Governança Ambiental da Macrometrópole Paulista face à vulnerabilidade climática” (MacroAmb) - 2015/03804-9; Além dos projetos 2021/07554-8 e 2022/08402-0. Igualmente, os agradecimentos ao Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPQ) pela bolsa de pesquisa n° 134895/2022-3. Este trabalho é financiado por fundos nacionais através da FCT - Fundação para a Ciência e a Tecnologia, I.P., no âmbito do Projeto Estratégico com as referências UIDB/04008/2020 e UIDP/04008/2020.

planejamento. Desse modo, o artigo busca compreender os fundamentos teóricos do conceito e sua relação com as mudanças mais recentes do campo do planejamento e da governança metropolitana, a partir do caso português. Para isso, a metodologia proposta se desenvolve por uma revisão bibliográfica revisional qualitativa da teoria acerca dos conceitos. E para o caso português, se utiliza de análise documental e dos conhecimentos adquiridos do projeto SOFTPLAN (Universidade de Lisboa). A partir da revisão da literatura e do caso, o artigo contribui para uma aproximação das abordagens e seu potencial na agenda de pesquisa do planejamento e governança metropolitana brasileira.

Palavras-chave. Soft spaces; Soft planning; governança metropolitana; teoria do planejamento; planejamento territorial, urbano e regional.

Planning in the contemporary: the emergence of the concepts of Soft spaces and Soft planning

Abstract. In the contemporary planning debate, the concept of soft space is used to describe the emergence of new planning spaces outside statutory systems. These spaces are considered functional and fluid, both institutionally and geographically, as they are created alongside statutory or formal systems of government. Although their origin is associated with the planning experience in the United Kingdom, under the New Labor government transition (1997-2010), Soft spaces seem to be a global phenomenon when seen as part of a broader change in the role of the State and planning. The aim is to understand the theoretical foundations of the concept and its relationship with the most recent changes in the field of planning and metropolitan governance, based on the Portuguese case. For this purpose, the methodology is developed by a qualitative revisional bibliographic review of the theory about the concepts. And for the Portuguese case, it uses document analysis and knowledge acquired from the SOFTPLAN (University of Lisbon). Based on the literature review and case study, the article contributes to an approximation of the approaches and their possibilities in the research agenda in the Brazilian metropolitan planning and governance.

Keywords: Soft spaces; Soft planning; Metropolitan governance; Planning theory; Spatial planning.

La planificación en el contemporáneo: la emergencia de los conceptos de Soft spaces y Soft planning

Resumen. En el debate sobre planificación contemporáneo, el concepto de Soft spaces se utiliza para describir el surgimiento de nuevos espacios de planificación fuera de los sistemas estatutarios. Estos espacios se consideran funcionales y fluidos, tanto institucional como geográficamente, ya que se crean junto con sistemas de gobierno estatutarios o formales. Aunque su origen está asociado a la experiencia de planificación en el Reino Unido, no decorrer de la transición del gobierno del New Labour (1997-2010), los Soft spaces parecen ser un fenómeno global cuando son vistos como parte de un cambio más amplio en el rol del Estado y la planificación. Así, el artículo busca comprender los fundamentos teóricos del concepto y su relación con los cambios más recientes en el campo de la planificación y la gobernanza metropolitana, a partir del caso portugués. Para este propósito, la metodología propuesta se desarrolla mediante una revisión bibliográfica cualitativa de revisión de la teoría sobre los conceptos. Y para el caso portugués, utiliza el análisis documental y el conocimiento adquirido del proyecto SOFTPLAN (Universidad de Lisboa). Con base en la revisión de la literatura y el caso, el artículo contribuye para una aproximación de los enfoques y sus posibilidades en la agenda de investigación en la planificación y la gobernanza metropolitana brasileña.

Palabras clave: Soft spaces; Soft planning; Gobernanza Metropolitana; Teoría de planificación; Planificación.

1. Introdução

Nesta pesquisa, entendemos que o planejamento territorial, enquanto um campo de teorias e práxis, em seus múltiplos níveis e escalas, afeta e é afetado por fatores socioeconômicos, culturais e pela dinâmica dos sistemas naturais (KLINK *et al.*, 2016; GALVANESE, 2018; ZIMMERMAN; MOMM, 2022; MOMM; ROSSETO, 2021). Este campo integra um conjunto de áreas e disciplinas, e assim, uma multiplicidade de conceitos e ideias moldam as suas teorias e práticas de atuação profissional e de pesquisa (LIMONAD; RANDOLPH, 2021).

Atualmente, constitui-se como um campo emergente na realidade brasileira, abrangendo instrumentos e metodologias próprias, bem como instituições profissionais e acadêmicas (GALLAND; ELINBAUM, 2018).

Em paralelo, a preocupação com o planejamento e a governança nas metrópoles ganhou fôlego nos últimos anos, em um cenário onde os fenômenos globais tensionam o campo do planejamento para produzir novas teorias e abordagens, a partir das práticas e processos correntes, advindas de demandas e circunstâncias territoriais (SILVA, 2022). Como exemplo, o caso da prevenção e mitigação das mudanças climáticas, ou das perspectivas relacionadas à financeirização urbana. Ou também, questões estruturais, como a perspectiva do desenvolvimento com redução do papel do Estado (*Market-led; pro-growth*), da virada neoliberal (BRENNER, 20018; PIETERSE, 2010), o reconhecimento dos processos informais ou semi-informais de governança nas últimas três décadas (FREY, 2012), que operam em paralelo aos espaços e escalas territoriais formais de governo e, também, cenários emergentes na atualidade, como o das mudanças climáticas, que trazem desdobramentos diretos ao campo (SWYNGEDOUW, 2009; ANGUELOVSKI, 2016).

Nas últimas duas décadas, a pesquisa teórica no campo do planejamento internacional destaca o surgimento dos conceitos de *Soft space* e *Soft planning*, em oposição à ideia de *Hard spaces* - ligado aos limites administrativos e estruturas governamentais definidos formalmente (HAUGTON; ALLMENDINGER, 2009). Nos primeiros tem sido observado que parte do planejamento também ocorre em espaços e processos de planejamento não-estatutários, que operam paralelamente aos espaços e processos do sistema de planejamento, além de introduzir novos processos de governança entre estruturas e instituições formais e informais (ALLMENDINGER; HOUGHTON; 2010). Estes processos estatutários são impulsionados por uma “miríade de preocupações políticas” - como a hierarquia, a coordenação da política nacional e dos planos de desenvolvimento, liderado e institucionalizado pelo Estado (HAUGTON; ALLMENDINGER, 2007, p. 306. Tradução nossa).

Para Allmedinger e Houghton (2009), os *Soft spaces* são parte de uma mudança maior deste paradigma, na prática do planejamento, caracterizado por três componentes: o redimensionamento de suas funções; sua natureza territorial flexível; e o foco na coordenação, integração e inclusão. No entanto, apesar de se tratar de um fenômeno global de reescalonamento político e estatal, ligado a processos de promoção de novas escalas de política, o conceito é pouco explorado fora do contexto de planejamento europeu (WALSH, *et al.*, 2012; PURKARTHOFER; GRANQVIST, 2021), e ainda precisa ser explorado no contexto do sistema de planejamento brasileiro, a partir da perspectiva do Sul Global (SANTANA-CHAVES; MOMM, 2021).

A partir deste enredo, este artigo apresenta parte dos resultados de uma análise sobre as abordagens de *Soft spaces* e *Soft planning*, fruto de pesquisas em andamento no Laboratório de Planejamento (LaPlan)ⁱ, sediado na Universidade Federal do ABC ⁱⁱ. A preocupação é compreender estas novas abordagens no campo do planejamento, bem como se elas fornecem subsídios para as discussões de governança metropolitana e processos contemporâneos de moldagem de cidades e regiões.

Para responder tais preocupações, a metodologia proposta se desenvolve pela exploração bibliográfica revisional qualitativa, usando como método a revisão bibliográfica e *softwares* de análise de referências. Além de aderir à literatura e

documentos sugeridos pelo projeto de pesquisa SOFTPLAN – Do planejamento suave ao desenho territorial: Práticas e perspectivasⁱⁱⁱ, sediado no Centro de Investigação em Arquitetura, Urbanismo e Design da Faculdade de Arquitetura da Universidade de Lisboa (FA-ULisboa).

Para tanto, o artigo está dividido em três partes: Na primeira, faz um balanço bibliográfico sobre os conceitos de *Soft Space* e *Soft planning*; em seguida, interpreta a governança metropolitana europeia e apresenta o caso português a partir dos resultados de intercâmbio. Por fim, a última seção do artigo visa refletir a experiência portuguesa e sua contribuição no debate das abordagens. O artigo conclui com um chamado para o desenvolvimento de uma agenda de pesquisa acerca dessa teoria a partir da realidade do Sul-global, em especial da realidade do planejamento brasileiro contemporâneo.

2. Metodologia

A metodologia proposta se desenvolve pela exploração bibliográfica revisional qualitativa, levada a efeito do raciocínio dedutivo-indutivo. Dessa forma, este artigo é resultado de um balanço preliminar da literatura, a partir da sistematização bibliográfica maior em andamento. Assim, faz o uso do banco de dados estruturado a partir da query de busca “*Soft space*” OR “*Soft planning*” AND “*Planning*”, utilizando o método *Systematic Search Flow* (SSF) (FERENHOF; FERNANDES, 2016) e o software StART (*State of the Art through Systematic Review*). Além de aderir à literatura, e os documentos sugeridos pelo projeto de pesquisa SOFTPLAN, como o Acordo de Parceria entre Portugal e União Europeia – Portugal 2020, e da experiência de um estágio de pesquisa no Centro de Investigação em Arquitetura, Urbanismo e Design da Faculdade de Arquitetura da Universidade de Lisboa (FA-ULisboa) durante o primeiro semestre de 2022.

3. Um balanço da literatura sobre *Soft space* e *Soft planning*

Como evidenciado em Santana-Chaves *et al.* (2022), foi identificado que o termo *Soft spaces*² foi cunhado pela primeira vez quando Haughton e Allmendinger (2007) apresentaram uma leitura sobre a governança do Reino Unido e como isso estava influenciando a prática de planejamento. Nesse sentido, os autores introduzem o conceito de *Soft spaces* para explicar, de forma crítica, o processo de promoção de novas escalas de política associadas com os processos de reescalonamento político e estatal durante o governo *New Labour* (1997-2010). Nesse sentido, os autores utilizam como estudo de caso as práticas de planejamento na região do projeto *Thames Gateway* para descrever o surgimento dos *Soft spaces* entendidos, em um primeiro momento, como “as áreas fluidas entre os processos formais de planejamento, onde a implementação por meio de negociação, flexibilidade, discricção e interpretação dominam” (AULLMENDINGER; HAUGHTON, 2007, p.306, tradução própria).

² Em Allmendinger *et al.* (2015, p. 5), o autor apresenta que o termo é oriundo de pesquisadores envolvidos nos projetos do Conselho de Pesquisa Econômica e Social britânico, que examinavam como processos afetaram as práticas de planejamento espacial em todo o Reino Unido e Irlanda.

Em trabalhos posteriores, os autores aprimoram a definição do conceito, ao defini-lo como instrumentos flexíveis e orientados para entrega de grandes projetos que demandam a criação de espaços ‘intermediários’ de governança que existem fora, ao lado ou entre as escalas estatutárias formais do governo, e que potencialmente desafiam os arranjos territoriais existentes (ALLMENDINGER, HAUGHTON, 2009; HAUGHTON *et al.*, 2013).

A compreensão do espaço utilizada pelos autores remete tanto ao espaço físico (o objeto do planejamento) quanto ao espaço metafórico (espaços de governança como um conceito equivalente a arenas políticas). O uso do prefixo ‘soft’ empregado visa sintetizar as características desses espaços marcados pela fluidez, flexibilidade e funcionalidade. Tais características são vistas tanto institucional quanto geograficamente, na medida que em que esses espaços são criados “sob medida”, direcionados a atuar sobre um problema coletivo, principalmente em áreas de planejamento com fronteiras ambíguas e que cruzam diferentes níveis administrativos, mesmo que em descompasso com as fronteiras político-administrativas relacionadas à divisão territorial interna do Estado-nação (HAXHIJA, 2018).

Os *Soft spaces* estão em contraste aos *Hard spaces*, entendidos como as unidades territoriais formais de governo com fronteiras territoriais legalmente definidos, vinculados às estruturas administrativas do governo e aos processos eleitorais democráticos (HAUGHTON *et al.* 2013, p. 201). Já para Faludi (2010) os *Hard spaces* são entendidos como contêineres em relação aos seus limites definidos, lembrando a estrutura hierárquica do governo. No âmbito do planejamento territorial, os *Hard spaces* são tipicamente as unidades administrativas e/ou federais como o governo nacional, regional, metropolitano e local, com as responsabilidades e poderes de cada nível estabelecido nas Constituições de cada país (HAUGHTON *et al.* 2013).

Embora os conceitos induzam uma dicotomia, o que se vê na prática é que os *Soft spaces* (não-estatutário e não-vinculativo) e os *Hard spaces* (mandatário e regulatório) coexistem e se complementam. Os novos espaços de planejamento podem estar fornecendo uma “forma de lubrificação para o processo de desenvolvimento, agindo fora de alguns dos atritos dos processos formalizados”, expectativas arraigadas e histórias institucionais e profissionais (HAUGHTON; ALLMENDINGER 2007, p.306). Embora possam obter alguns benefícios dessa “distância” dos espaços formais de planejamento, eles também precisam se vincular fortemente a eles para cumprir alguns de seus objetivos (HAXHIJA, 2018).

Nas observações de Allmendinger e Haughton, os autores identificam que os *Soft spaces* possuem fronteiras fluídas (*fuzzy*), no sentido de que podem ser corrigidas e moldadas facilmente, oferecendo flexibilidade para os atores ingressarem em determinadas atividades e, ao mesmo tempo, permitindo que se distanciem das unidades administrativas tradicionais e abrindo espaço para novas formas de governança em rede e tomadas de decisão despolitizadas (HAUGHTON; ALLMENDINGER, 2007; 2009; HAUGHTON *et al.* 2010; ALLMENDINGER *et al.* 2015; OLESEN, 2014). Segundo os autores, o uso de fronteiras fluídas pode representar tanto características positivas quanto negativas.

Por um lado, permite que os atores atuem para além dos padrões existentes e fornece o ímpeto para pensar de forma mais criativa sobre novas identidades territoriais para serem alvo de políticas públicas, uma vez que as geografias dos

problemas raramente estão contidas ou coincidem com a geometria das fronteiras administrativas (HAUGHTON et al. 2013). Por outro lado, a diluição das fronteiras administrativas também pode ser usada como uma tática deliberada de desregulamentação e despoltização em planejamento, sobretudo quando se mitigam potenciais conflitos políticos em prol de putativos consensos, o que pode gerar tomadas de decisão despoltizadas (HAUGHTON et al., 2013; OLESEN, 2014).

Na discussão das escalas, os *Soft spaces* podem ser multiníveis, variando da escala internacional (grandes regiões transfronteiriças na Europa, euro-regiões e euro-cidades) à escala nacional, incluindo regionalmente (por exemplo, regiões turísticas), sub-regional (áreas funcionais urbanas, parques nacionais, parques paisagísticos), e localmente (microrregiões funcionais) (KACZMAREK, 2018). Para Purkarthofer e Granqvist (2021) que analisa a circulação da abordagem nos países da Europa, é possível observar uma variedade de configurações e arranjos destes espaços não institucionais de planejamento no continente. Como exemplo no noroeste europeu: a macrorregião da União Europeia (UE) do Mar Báltico, a região de Oresund e a área do *Thames Gateway* no Reino Unido, além dos trabalhos recentes sobre metrópoles e cidade-região, como os *Projets de territoire e planification stratégique* na França, e *Überregionale Partnerschaften* (de parcerias supra-regionais) em Hamburg e Nuremberg na Alemanha (ALLMENDINGER, et al., 2015).

Em um exercício de síntese sobre os conceitos, Cristina Cavaco et al. (2022) apontam que o debate tem se expandido sobre duas racionalidades: a mudança na geografia dos limites do planejamento e a mudança na natureza processual da governança territorial: A primeira racionalidade identifica o surgimento de espaços de planejamento dinâmicos e funcionais fora das divisões administrativas tradicionais da organização territorial do Estado. Tais espaços podem ser analisados enquanto resultados do impacto das tendências de reterritorialização, reescalonamento e devolução na prática do planejamento. Assim, se transmite o poder do Estado para níveis superiores (agências supranacionais como a União Europeia) e, simultaneamente, transfere-o para baixo, de volta aos níveis locais e regionais do Estado, que estão posicionados para promover e regular a reestruturação regional urbana, e para fora ou lateralmente (para organismos setoriais específicos, atores territoriais não estatais ou atores privados) (BRENNER, 2018; CAVACO et al., 2022).

A segunda racionalidade descrita por Cavaco et al. (2022) diz respeito à natureza procedimental flexível da governança territorial face às tradições institucionais e administrativas estabelecidas. Como resultado, o desenvolvimento de arranjos de governança mais abertos, colaborativos e não hierárquicos ocorreu ao lado e entre os formais existentes. Soluções de governança multinível e multiescalar têm ganhado destaque enquanto se baseia em uma prática de governança pautada em novos arranjos institucionais entre partes interessadas públicas e privadas, organizações estatutárias e não estatutárias, e uso de mecanismos de entrega flexíveis, em rede e multidimensionais (por exemplo, parcerias) sobre hierarquias tradicionais de cima para baixo (CAVACO; COSTA, 2020; CAVACO et al., 2022).

Em razão dessas racionalidades propostas por Cavaco et al. (2020), a literatura sobre *Soft spaces* gira em torno de quatro características controversas. A primeira é a **informalidade**, uma vez que os *Soft spaces* ocorrem fora do sistema estatutário estabelecido, como arenas informais de planejamento, embora ao lado de estruturas formais legitimamente aceitas. A segunda característica diz

respeito ao **caráter não mandatário** dos *Soft spaces*, isto é, são práticas de planeamento que não cumprem um conjunto de obrigações legais e regras estatutárias de planeamento estabelecidas e que dependem da vontade das partes envolvidas em participar e se engajar, sejam eles setores públicos, privados, semipúblicos, académicos, voluntários ou comunitários (HAUGHTON *et al.*, 2010). Outra característica controversa e importante é a **complementaridade**. Isso porque não há oposição entre os *Hard* e *Soft spaces*. O que se vê na prática é que são arranjos de planeamento e governança mutuamente constitutivos. Por fim, o surgimento dos *Soft spaces* está associado a formas de melhorar a **eficácia** do planeamento e respostas políticas mais eficientes.

Para Andreas Faludi (2010), o conceito de *Soft spaces* pode ser utilizado para definir as novas cooperações territoriais (macrorregiões e áreas transnacionais e inter-regionais) tal qual aquelas promovidas pela União Europeia por meio de iniciativas como o programa de cooperação Interreg Europe. O autor resgata o conceito que desenvolvera na virada do milênio, o *Soft planning*, para argumentar sobre a necessidade de pensar o planeamento como um processo *soft* voltado ao aprendizado interativo mútuo, em vez de uma técnica simples focada no resultado material dos projetos (FALUDI, 2001).

Faludi (2010) defende que essas novas cooperações territoriais rotuladas de *Soft spaces* “requerem, não um planeamento rígido que invoca poderes estatutários, [...], mas um planeamento *soft* que depende de uma formulação conjunta de estratégia, enquanto retém poderes de ação dispersos e, portanto, flexíveis” (FALUDI, 2010, p. 21. Tradução própria). No caso europeu, apesar da diversidade existente de sistemas de planeamento (FERRÃO, 2011), a maioria compartilha uma estrutura básica: são sistemas hierárquicos, de cima para baixo, definidos na legislação nacional, que formam uma estrutura de objetivos legalmente estabelecidos, ferramentas e procedimentos em que ocorrem os processos e decisões de planeamento e ordenamento do território (PURKARTHOFER, 2016).

Dessa forma, a abordagem do planeamento *soft* tem sido analisada como um novo instrumento do planeamento contemporâneo descrita tanto pelo seu potencial inovativo relacionado com a entrada de mais atores para atuar sobre o planeamento e com uma visão de território compreendida a partir dos problemas comuns e não pelas fronteiras administrativas, quanto pela lógica neoliberal relativo a busca de uma agenda de alto crescimento para nações, regiões e localidades, em que novas políticas e formas institucionais podem ser rapidamente criadas, modificadas e descartadas (BRENNER, 2004; PECK, 2010; HAUGHTON *et al.* 2013).

Mais recentemente, os conceitos de *Soft spaces* e *Soft planning* passaram a ser empregados na literatura sobre planeamento em Portugal. O uso da abordagem tem sido utilizado para apontar transformações no planeamento e na governança da Área Metropolitana de Lisboa. Tais transformações são resultados da influência das políticas e fundos de investimentos não vinculativos criados pela União Europeia direcionada às escalas regionais e sub-regionais, como nas áreas metropolitanas, como será visto na seção a seguir.

4. A estrutura da governança metropolitana europeia e os seus desafios

As metrópoles são um desafio particular ao planejamento em todo o mundo. Como lembrado por Lefèvre (2009), a metrópole não é uma entidade política, mas é um território funcional, enquanto faz sentido para inúmeros atores, atividades e políticas públicas. Assim, são locais de destaque para tratar do futuro de nossas sociedades. No entanto, apesar de sua importância, tais territórios têm dificuldades em se tornarem verdadeiros territórios políticos, uma dimensão necessária e constitutiva de sua governabilidade (LEFÈVRE, 2009). Dessa maneira, as metrópoles estão diante de uma situação paradoxal, em que, por um lado, são lugares onde se apresentam os desafios econômicos e sociais das sociedades modernas, e, por outro lado, permanecem politicamente quase inexistente e dificilmente governáveis.

Na Europa, a maioria das áreas metropolitanas tentam resolver os problemas de gestão e planejamento por meio da governança metropolitana. Ao distinguir-se da noção clássica de “governo”, a governança metropolitana tem sido utilizada, desde a década de 1990, para se referir a uma visão mais ampla do sistema de atores para além do setor público, ao incluir o setor privado (representantes do mercado e da sociedade civil) no planejamento e gestão das metrópoles (TOMÀS, 2018). Borraz e Le Galès define a governança metropolitana como “um processo de articulação de atores, grupos sociais e instituições com a intenção de alcançar objetivos debatidos, discutidos coletivamente e definidos em ambientes fragmentados” (BORRAZ; LE GALÈS, 2001, p.350).

No estudo de Mariona Tomàs sobre a governança das áreas metropolitanas na Europa, a questão metropolitana ainda está longe de ser reconhecido politicamente e dotado de estruturas poderosas que possam garantir competência e autonomia financeira, bem como legitimidade política (TOMÀS, 2018). Ainda segundo a autora, na maioria existe fragmentação institucional e prevalecem modelos com um grau médio de institucionalização: governos metropolitanos fortes e associação voluntária de municípios são minoria.

Segundo a Agenda Urbana Europeia, os desafios relacionados com a inclusão social e a sustentabilidade são uma prioridade para os espaços urbanos europeus, que incluem também as questões de migrantes e refugiados, a economia circular, a geração de emprego nas economias locais, a transição digital, a mobilidade urbana, a adaptação às alterações climáticas e a inovação na administração pública (COMISSÃO EUROPEIA, 2016). Ainda conforme a agenda, estes desafios devem ser enfrentados através da criação de parcerias entre a Comissão Europeia, os governos nacionais, as autoridades locais e outras partes interessadas, com as organizações não governamentais (ONGs) e outros atores importantes de cada eixo prioritário, propondo planos de ação e boas práticas entre os Estados-Membros.

O relatório *Cities of Tomorrow: Challenges, visions, ways forward*, publicado pela Comissão Europeia, em 2011, enfatiza que “as fronteiras administrativas das cidades não refletem mais a realidade física, social, econômica, cultural ou ambiental do desenvolvimento urbano e são necessárias novas formas de governança flexível” (COMISSÃO EUROPEIA, 2011, p. 06). Assim, o planejamento territorial da União Europeia procura salientar a importância de se olhar as cidades para além das suas fronteiras administrativas, concentrando-se nas regiões funcionais, incluindo os seus bairros periurbanos, e, em formas de governança intermunicipal e transfronteiriça (PURKATHOFER, 2018).

A figura 1 ilustra como a questão local (ou “vizinhança”), áreas metropolitanas, macrorregiões e, a própria UE são entendidos como novos espaços, que se

relacionam tanto com níveis fixos de governo quanto com outros espaços flexíveis de governança.

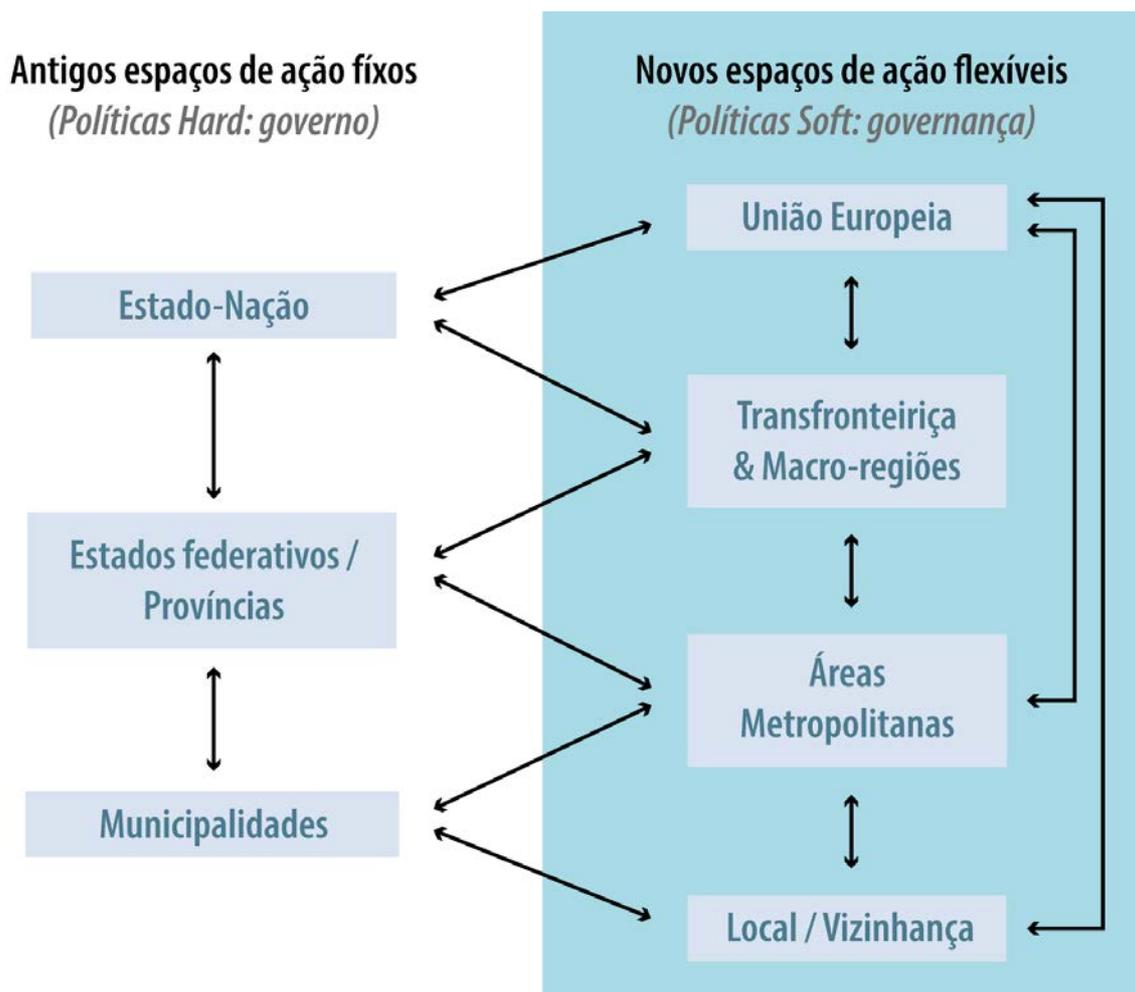


Figura 1. Das Fronteiras fixas as flexíveis: de governo para a governança. (fonte: adaptado de Jacquier, 2010 apud Comissão Europeia 2011) - Tradução nossa.

O relatório não opõe o planejamento flexível (planejamento suave) ao planejamento estatutário, nem as fronteiras político-administrativas às regiões funcionais (espaços suaves). Ao contrário, defende o reconhecimento da existência tanto da cidade administrativa (*de jure city*) quanto da área metropolitana (*de facto city*) e novas formas de combinar estruturas governamentais formais com estruturas flexíveis de governança informal devem ser buscadas para enfrentar os desafios em diferentes escalas (COMISSÃO EUROPEIA, 2011, p. 68; PURKATHOFER, 2018).

4.1 A emergência soft na governança metropolitana europeia

Para pôr essa visão em prática, a União Europeia utiliza-se principalmente de recursos financeiros, ou seja, fundos e subsídios para promover o desenvolvimento econômico em regiões atrasadas, que não são obrigatórios nem discricionários, mas têm uma aptidão convincente para promover a transferência e adoção de objetivos e princípios políticos da UE a nível nacional e subnacional (PURKATHOFER, 2016; CAVACO, 2022). Cavaco e Costa (2020) apontam o papel relevante que os fundos e os subsídios do bloco têm

desempenhado no impulsionamento do reescalonamento em níveis subnacionais e supramunicipais e no incentivo à formação de espaços de planejamento suave dentro das esferas domésticas dos sistemas de planejamento. Assim, a estratégia de planejamento da UE também pode ser considerada *soft*, enquanto o bloco não assume o papel de planejamento de cima para baixo, mas fornece fundos para atores locais ou regionais (não necessariamente estatutários), para desenvolver projetos que atendam aos objetivos das políticas e estratégias desenhadas pela UE. Ao mesmo tempo, os atores governamentais continuam a ser responsáveis pela negociação de acordos e programas que enquadram a utilização dos fundos (PURKAFHOFER, 2016; 2018).

Durante o ciclo de programação 2014-2020, a UE avançou com instrumentos de financiamento de estratégias de desenvolvimento territorial, especialmente com o programa URBACT^{iv}, onde as áreas metropolitanas aparecem especificamente como sujeitos elegíveis para apresentar projetos e por meio do desenvolvimento das *Abordagens Territoriais Integradas* (ATIs) que, nas últimas décadas, foram especificamente incentivadas por iniciativas e regulamentos e, também, por aportes financeiros oriundos dos Fundos Estruturais Europeus. Por meio de uma política fundamentada no território e na governança multinível, os ATIs visam as necessidades e ativos específicos de um determinado território, reunindo políticas espacialmente sensíveis e intervenções setoriais para apoiar mudanças econômicas, sociais e ambientais coesas (CAVACO; COSTA, 2019).

A governança multinível constitui como um elemento essencial do quadro da Política de Coesão da União Europeia, uma vez que a interação entre os diferentes tomadores de decisão a vários níveis territoriais e entre um vasto leque de partes interessadas é importante para a eficácia da implementação da política (HAXHIJA, 2018). Através da análise de diferentes relatórios e declarações de políticas, Stead (2013) identifica cinco formas de conceituar a governança multinível: a coordenação vertical ou horizontal de políticas e/ou atores; a participação e construção de consenso entre atores públicos e/ou privados; a devolução de poderes e/ou recursos a instâncias inferiores de decisão; a entrega da “coesão territorial”; a avaliação dos impactos territoriais e desenvolvimento de visões territoriais.

Os instrumentos que compõe as ATIs no ciclo de programação 2014-2020 são: os Investimentos Territoriais Integrados (*Integrated Territorial Investments*, ITI); o Desenvolvimento Local de Base Comunitária (*Community-led local development*, CLLD); e as Ações Integradas de Desenvolvimento Urbano Sustentável (AIDUS). Tais instrumentos são considerados como impulsionadores de planejamento suave porque foram disponibilizados, segundo Cavaco e Costa (2019),

para impulsionar o surgimento de novos espaços territoriais que funcionem como motores do reescalonamento espacial; auxiliar a governança multinível e promover a cooperação e coordenação entre os diferentes níveis de governo, com vistas à implementação de visões comuns e soluções compartilhadas; estimular intervenções multidimensionais e intersetoriais; realizar estratégias de desenvolvimento feitas sob medida e baseadas no local ou na área com foco na necessidades específicas de áreas geográficas, em vez de construções administrativas abstratas; e promover a capacitação de instituições e atores territoriais, bem como o empoderamento, envolvimento e participação das autoridades locais, comunidades locais e sociedade civil. (CAVACO; COSTA, 2019, p.4. Tradução própria)

Os instrumentos de planeamento *soft* da e na União Europeia são importantes para aprimorar a governança metropolitana. Em um estudo desenvolvido pela Tornos Abogados (2016) sobre o papel das principais cidades e áreas metropolitanas europeias na gestão dos fundos estruturais da UE foi possível verificar que o número de aglomerações urbanas responsáveis pela gestão fundos europeus aumentou significativamente no período atual. Além disso, o estudo mostra claramente o papel ativo dessas instituições em projetos europeus de cooperação territorial e em outros programas europeus. Também é importante destacar do estudo referido é que embora a UE tenha incluído no atual quadro financeiro um conjunto de instrumentos destinados a otimizar a utilização territorial dos fundos, mais de metade das áreas metropolitanas analisadas nunca tinham utilizados os instrumentos até o momento da pesquisa. Ainda segundo o estudo, apenas os investimentos territoriais integrados (ITI) atingiram um certo grau de aceitação entre metrópoles como Lisboa, Lyon, Amsterdam, Budapeste ou Paris. Nesse sentido, é por meio da discussão da adoção dos instrumentos ligados as ATIs na Área Metropolitana de Lisboa que a literatura de planeamento e governança portuguesa vai dialogar com a abordagem dos *Soft spaces* e *Soft planning*, como será visto na seção a seguir.

5. O planeamento *soft* na contemporaneidade: o caso da Área Metropolitana de Lisboa

A Área Metropolitana de Lisboa (AML), exposta na figura 2, corresponde ao principal nó econômico de Portugal. Com uma população de 2,8 milhões de pessoas em aproximadamente 3 mil km², a AML concentra 27,6% da população do país em 3,3% de sua área territorial – representando 64,7% da população urbana de Portugal. Em termos econômicos, a AML é responsável por 30% do emprego, 35% do total nacional da população com ensino superior, 36% do Produto Interno Bruto (PIB) nacional, cerca de 45% do Valor Acrescentado Bruto, 51% das exportações e 58.5% das importações do país (SEIXAS, 2021; GONÇALVES *et al.*, 2022). A essa forte polarização, denominada de “macrocefalia” por João Seixas (2021), é consideravelmente distinta da maioria das configurações territoriais europeias.

A AML foi criada em 1991 pela Lei n.º 44/91, tendo sido alvo de diferentes alterações legislativas nos últimos anos, composta atualmente por 18 dezoito municípios, nove na margem Norte do Tejo (Amadora, Cascais, Lisboa, Loures, Mafra, Odivelas, Oeiras, Sintra e Vila Franca de Xira) e nove na margem Sul do Tejo (Alcochete, Almada, Barreiro, Moita, Montijo, Palmela, Setúbal, Sesimbra e Seixal), dos quais fazem parte 118 freguesias

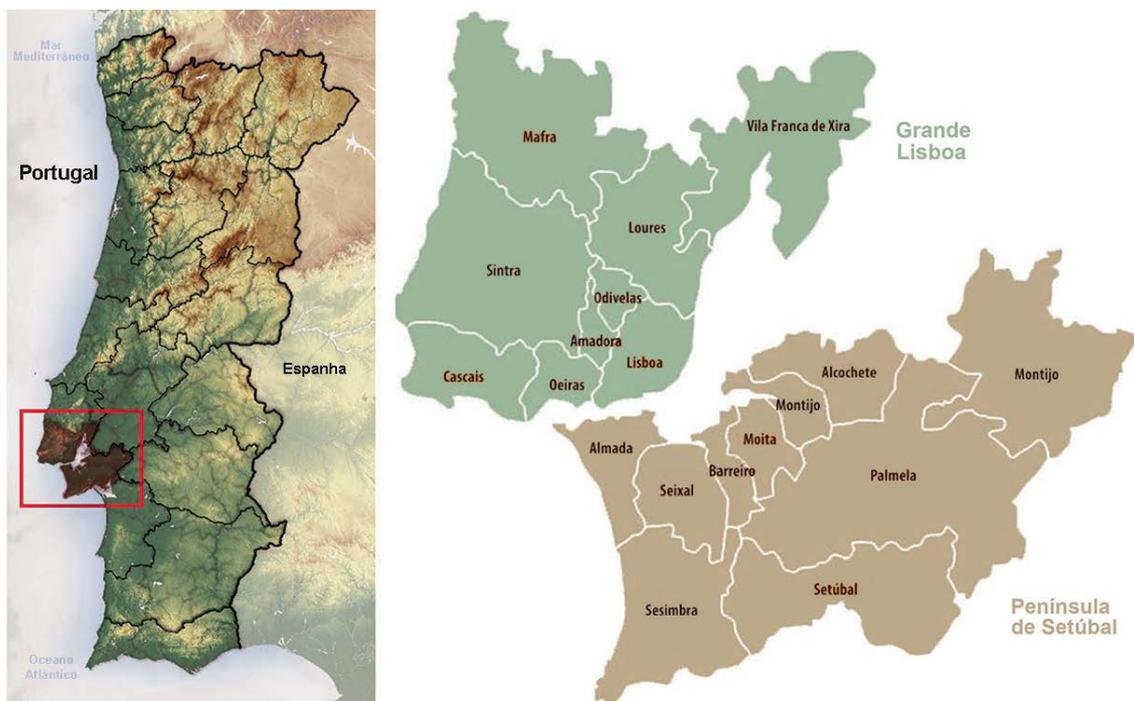


Figura 2. Portugal e a Área Metropolitana de Lisboa. (fonte: elaborado pelos autores com base em Seixas *et al.* 2015, p. 380).

A AML foi criada como uma entidade intermunicipal visando contornar a necessidade de um nível intermediário de governo. Isso ocorreu porque, na prática, a administração governamental de Portugal é dividida em dois níveis: o Governo Central e a Administração Local. Não existem governos na escala regional, apenas estruturas administrativas resultadas da desconcentração dos poderes tanto do Governo Central quanto dos municípios que resultou na criação das Regiões-plano e das entidades intermunicipais.

As cinco regiões-plano em Portugal continental são geridas por serviços desconcentrados do Governo Central, como as Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional (CCDR) que possuem competências executivas em matéria de gestão territorial e desenvolvimento regional. Já as entidades intermunicipais são formadas pelas áreas metropolitanas (Lisboa e Porto) somadas as 23 comunidades intermunicipais. A figura 3 sintetiza a estrutura de governo nos diferentes níveis administrativos do país.

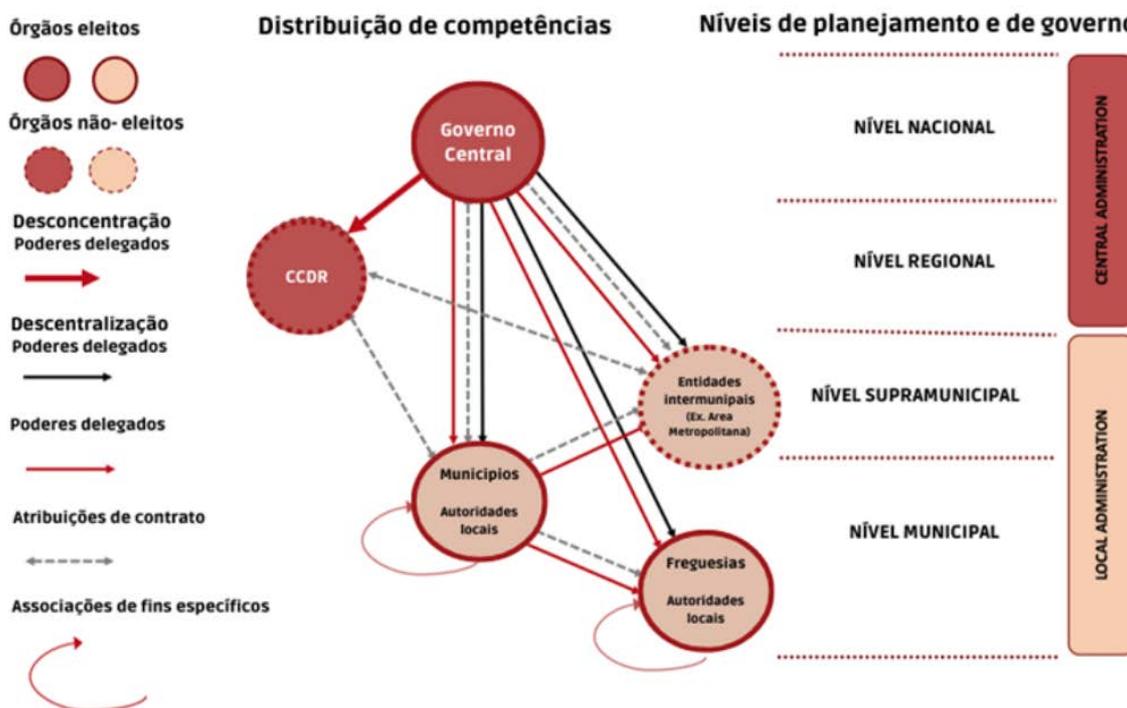


Figura 3. Modelo simplificado da estrutura de governo multinível em Portugal. (fonte: Cavaco; Costa 2020).

De acordo com a lei vigente sobre as áreas metropolitanas, Lei n.º 75/2013, as políticas públicas de interesse comum correspondem as seguintes áreas: (i) saneamento básico; (ii) saúde; (iii) educação; (iv) ordenamento do território, conservação da natureza e recursos naturais; (v) segurança e proteção civil; (vi) mobilidade e transportes; (vii) redes de equipamentos públicos; (viii) promoção do desenvolvimento econômico e social; e, (ix) rede de equipamentos culturais, esportivos e de lazer.

Para atuar sobre essas competências, o financiamento da AML baseia-se em transferências do orçamento do Estado e das autarquias locais associadas, tornando-a assim dependente, política e financeiramente, tanto do governo central como do governo local (GONÇALVES et al., 2022). Cerca de metade do orçamento ordinário é proveniente da Administração Central e a outra metade é proveniente de contribuições dos municípios. A própria lei estabelece que as Áreas Metropolitanas são uma forma de associação não voluntária de municípios em que o governo obriga os interessados a pagar 50% do orçamento. Segundo o Relatório ESPON (2021), os recursos orçamentários da AML não conseguem responder efetivamente aos desafios da região metropolitana e cumprir com as competências estipuladas pela Lei. A entidade AML tem sido caracterizada pela falta de coordenação e práticas de planejamento de fato metropolitanas.

Para Jorge Gonçalves et al. (2022), a AML enquanto entidade metropolitana:

teve que lidar com consideráveis sobreposições de poderes e a quase total falta de delegação efetiva de recursos e competências. Foram feitos acordos informais bilaterais ou de propósito único entre municípios, onde a cooperação foi percebida como necessária, mas ações isoladas ou mesmo competição direta entre municípios tem sido frequentemente a norma. A coordenação consistente e eficaz pela AML raramente tem sido o caso. (GONÇALVES et al, 2022, p.12. Tradução própria).

A única grande exceção foi a atribuição à AML na gestão dos fundos estruturais da EU, conforme a Lei n.º 46/2008. Graças a esclarecimentos adicionais pela Lei n.º 75/2013, a AML tornou-se mais ativa na criação de estratégias setoriais intermunicipais mais estratégicas e mais desenvolvimentista com a possibilidade de uso de fundos e instrumentos da UE como aqueles relacionados as abordagens territoriais integradas. João Seixas (2021) recorda que uma parte muito significativa do investimento público direto em Portugal é garantida pelos fundos de coesão da União Europeia, e com mais de metade deste sendo da responsabilidade dos municípios.

Assim, por meio da adoção das ATIs, pactuado no acordo de parceria entre Portugal e a Comissão Europeia intitulado “Portugal 2020” (PORTUGAL, 2014), que os municípios da AML puderam passar de uma gestão local eminentemente reativa, com predomínio do licenciamento urbanístico, do provisionamento de infraestruturas básicas e de uma ação social assistencialista; para uma gestão pública mais desenvolvimentista e proativa, atendendo a temas mais transversais como a regeneração de habitats, o empreendedorismo econômico, as intervenções sócio-comunitárias e as questões ecológicas. Assumindo, de forma crescente, um papel de coordenação de múltiplas instituições e agentes no território e sofisticando os seus quadros de elaboração, de prestação e de avaliação de políticas públicas (SEIXAS, 2021).

Em especial, a utilização dos Investimentos Territoriais Integrados (ITI), materializados por meio de Pactos para o Desenvolvimento e Coesão Territorial (PDCT), permitiu a concretização de políticas de fato metropolitana. O ITI segue uma lógica de territorialização das políticas públicas (*place-based*) e visa facilitar estratégias para diversos fins como:

desenvolvimento de estratégias de baixo carbono, prevenção, gestão de riscos e proteção do meio ambiente e adaptação às mudanças climáticas; estruturação do sistema urbano nacional (incluindo reorganização, gestão da rede e aumento da qualidade dos serviços públicos); modernização da administração pública local; promover o emprego e reforçar a coesão e a inclusão social (PORTUGAL, 2014, p. 301).

Os ITI incorporam uma lógica altamente funcional e não administrativa. No entanto, Portugal optou por sair desta lógica colocando a escala de intervenção do ITI ao nível das comunidades intermunicipais, que se tornaram a autoridade responsável pela coordenação e desenvolvimento dos projetos do ITI, em parceria com ONGs e outras entidades privadas (CAVACO et al., 2021). Esta opção parece refletir a tensão centralista-municipalista que historicamente caracteriza a organização territorial do Estado português (CAVACO; COSTA, 2020). No território da AML, a implementação de ITI passou a ser de responsabilidade da instituição Área Metropolitana de Lisboa sob uma complexa estrutura de governança multinível que envolve atores públicos, privados e a sociedade civil organizada.

Segundo estimativas do ESPON (2021), a intervenção dos ITI na AML totalizou mais de 93,4 milhões de euros e financiou mais de 600 projetos espalhados na área metropolitana (figura 4). Aqui vale mencionar o Plano Metropolitano de Adaptação às Alterações Climáticas (PMAAC) como um dos principais resultados de ITI na AML. Ao envolver todas as autarquias da área metropolitana de Lisboa e diversos atores públicos e privados sob a coordenação da instituição AML, o plano criou espaço para uma cooperação ativa em novos domínios políticos críticos para o desenvolvimento e coesão metropolitana. Seu sucesso está resultando na criação do “clima.AML”, uma rede de monitoramento e alerta

meteorológico metropolitano (ESPON, 2021). Com falta de estratégias de adaptação ao clima em nível regional e local, o PMAAC vem suprir uma lacuna que é de suma importância no cenário atual de incerteza climática.

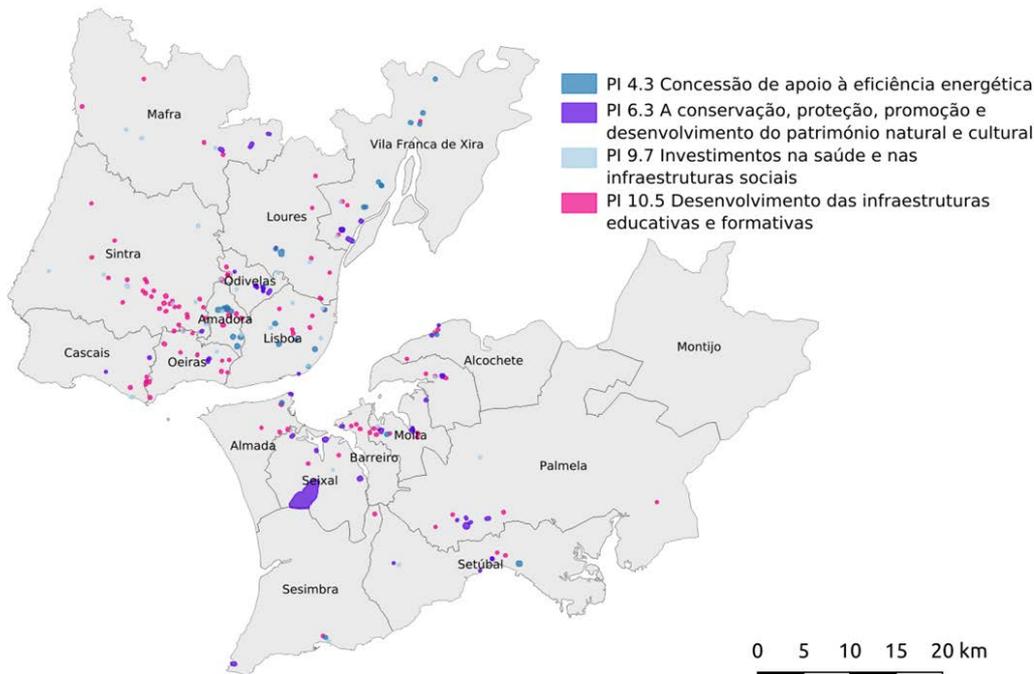


Figura 4. Investimentos Territoriais Integrados (ITI): ações por prioridade de investimento na Área Metropolitana de Lisboa (AML). (fonte: CARVALHO *et al.*, 2022).

Em geral, as ATIs, especialmente aquelas vinculadas aos investimentos territoriais integrados, têm sido um importante impulsionador dos processos de redimensionamento da governança e do planejamento português, especialmente na Área Metropolitana de Lisboa. Ao incentivar a extensão dos poderes de planejamento do governo central e das autoridades locais a outros órgãos institucionais intermediários, embora não eleitos, as ATIS têm promovido políticas de desenvolvimento na escala regional e sub-regional, além de introduzir processos e instrumentos inovadores orientados para a governança territorial (CAVACO; COSTA, 2020).

Por outro lado, as ATIs trouxeram novos documentos estratégicos e instrumentos de planejamento não vinculativo que de alguma forma duplicam e competem com os instrumentos juridicamente vinculativos ligados, como os Planos Diretores Municipais (PDM). Cavaco e Costa (2020) concluem que a introdução das práticas de *Soft planning* enquadradas nos Fundos Estruturais da UE tem ocorrido sem sinergia com o planejamento *hard* relacionado ao ordenamento do território e os planos e políticas de longo prazo. Outro ponto que merece destaque é o fato de as ATIs serem enquadradas predominantemente aos níveis institucionais supramunicipais (Áreas Metropolitanas e Comunidades Intermunicipais) e não em unidades de planejamento não administrativas entendidas na literatura como *Soft spaces*.

Para Ferrão *et al.* (2013), existem diversas questões que explicam as dificuldades com a adoção de *Soft spaces* como áreas-alvo para estratégias de desenvolvimento territorial em Portugal relacionadas, principalmente, com a falta

de informação adequada e questões de legitimidade e responsabilidade política. Os autores citam como exemplo: a inexistência de espaços institucionalizados de cooperação e decisão, os conflitos resultantes da interação entre espaços *soft* (não institucionais) e espaços *hard* (estatutários, políticos-administrativos), as diferentes agendas das culturas institucionais e organizacionais e a exigência de estruturas de governança complexas. As dificuldades e obstáculos apresentadas pelos autores explicam, pelo menos em parte, a dificuldade que muitos governos nacionais e locais têm em reconhecer o potencial de geografias alternativas de intervenção e análise como fator de eficácia e eficiência das políticas públicas.

6. Apontamentos finais

Como exposto no caso português, as áreas metropolitanas podem ser entendidas como híbridos complexos entre *Hard spaces* e *Soft spaces*, no qual se explicita sua condição *hard*, como no caso da AML, em que a delimitação dos municípios que a compõem foi definida por meio de uma legislação do governo central (PORTUGAL, 1991). No entanto, as áreas metropolitanas são definidas também por se constituírem como um nó significativo de redes, sejam de transporte, informação, comunicação, cultura, inovação, consumo, poder ou, mesmo, de cidades (LENCIONI, 2006). Assim, sua condição *soft*, se defini por seus aspectos funcionais que ultrapassam os limites administrativos e, justamente por essas características, têm ganhado maior atenção da União Europeia.

O novo planejamento (*the new spatial planning*) Haughton *et al.*, (2010), que carrega consigo as abordagens tidas como *soft*, tem sido inserido no sistema de planejamento português a partir dos documentos estratégicos e dos instrumentos da União Europeia, como nas ATIs, notadamente pelos investimentos territoriais integrados. Desse modo, criaram-se favoráveis condições de novas formas de identidade, governança e legitimidade política de base territorial e de escala supramunicipal, impulsionando o recurso a concepções e metodologias em consonância com a perspectiva integrada, estratégica, prospectiva e colaborativa de ordenamento do território.

Como explicitado nas seções anteriores, em nível teórico essa discussão tem sido muito difundida nos países anglo-saxônicos, porém com pouca abrangência em estudos e contextos fora desse contexto de planejamento. Dessa forma, os *Soft spaces* e o *Soft planning* ainda carecem de maior definição e conceitualização, pois há nítida diferença entre os dois conceitos, uma vez que os *Soft spaces* não são usados apenas para se referir ao território, escala ou área, mas também as práticas de planejamento

Recentes pesquisas vêm trabalhando sobre a abordagem. Miranda (2020) aproxima a literatura anglo-saxônica acerca dos *Soft spaces* com a literatura francófona sobre os *espaces fonctionnels* e, a partir dessa fundamentação teórica, identifica exemplos desse conceito no âmbito do planejamento em bacias hidrográficas do Brasil e da Suíça. Momm *et al.* (2021) utilizam para compreender as transformações no sistema e nas práticas de planejamento na Macrometrópole Paulista (MMP) em um contexto de mudanças climáticas. Santana-Chaves *et al.* (2022) introduzem o debate sobre a abordagem *Soft spaces* e *Soft planning* sobreposta à produção social do espaço na MMP.

Diante da emergência e dos conflitos acerca das teorias dos *Soft spaces* e do *Soft planning*, o artigo procurou tratar de termos e temas em torno de uma agenda de pesquisa a partir da realidade e das especificidades do Sul, em especial da realidade brasileira. Tais conceitos têm sido entendidos como parte de transformações maiores relacionados aos processos de reestruturação do Estado (reescalonamento, devolução e governança) e, conseqüentemente, do planejamento territorial enquanto teoria e práxis. A busca por identificar esses novos arranjos de planejamento e governança no contexto brasileiro pode ser útil para compreender as recentes transformações do campo, principalmente nas regiões metropolitanas do país, e conscientizar sobre os riscos e as oportunidades que o planejamento enfrenta hoje.

7. Agradecimentos

Os autores agradecem à Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (FAPESP), pelas bolsas de pesquisa (FAPESP: 2018/12245-1; 2020/16396-4; 2021/10055-3; 2021/09660-0; e 2022/16640-8), no âmbito do projeto Temático “Governança Ambiental da Macrometrópole Paulista face à vulnerabilidade climática” (MacroAmb) - 2015/03804-9; Além dos projetos 2021/07554-8 e 2022/08402-0. Igualmente, os agradecimentos ao Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPQ) pela bolsa de pesquisa n° 134895/2022-3.

Este trabalho é financiado por fundos nacionais através da FCT - Fundação para a Ciência e a Tecnologia, I.P., no âmbito do Projeto Estratégico com as referências UIDB/04008/2020 e UIDP/04008/2020.

8. Bibliografia

ALLMENDINGER, P; HAUGHTON, G. Soft spaces, fuzzy boundaries, and metagovernance: the new spatial planning in the Thames Gateway. **Environment and Planning A**, Londres, v. 41, n. 3, pp. 617-633, 2009.

ALLMENDINGER, P. et al. **Soft Spaces in Europe**: Re-negotiating governance, boundaries and borders. Taylor & Francis, 2015.

ANGUELOVSKI I, SHI L, CHU E, et al. Equity Impacts of Urban Land Use Planning for Climate Adaptation: Critical Perspectives from the Global North and South. **Journal of Planning Education**. 2016.

BORRAZ, O. LE GALÈS, P. Gouvernement et gouvernance des villes. In: LERESCHE, J.-P. ed. *Gouvernance urbaine et action publique en Suisse*. Paris: Pedone, 2001, pp.343-367.

BRENNER, N. O que é teoria crítica urbana? **e-Metropolis**. **Revista eletrônica de estudos urbanos e regionais**, v.1,n.3, pp. 19-27, 2010.

BRENNER, N. Perguntas abertas sobre o reescalonamento de Estado. In: BRANDÃO, C. A.; FERNÁNDEZ, V. R.; RIBEIRO, L. C de Q. (org.) *Escalas espaciais, reescalonamento e estatalidades: lições e desafios para América Latina*. Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das Metrópoles, 2018, pp 107-139.

CARVALHO, L., PEREIRA, A., PAGLIUSO, A., HENRIQUES, C., MOURATO, J., CAVACO, C. **Instrumentos de Planeamento Suave na Região de Lisboa**. Lisboa: Academia de Escolas de Arquitectura e Urbanismo de Língua Portuguesa, p. 258, 2022.

CAVACO, C.; COSTA, J. P. Administrative Organisation and Spatial Planning in Portugal: A Push Towards Soft Planning Spaces in Europe? In: LINGUA, V.; BALZ, V. *Shaping Regional Futures: Designing and Visioning in Governance Rescaling*. Cham: Springer, 2020, pp. 87–101.

CAVACO, C; MOURATO, J.; COSTA, J.; FERRÃO, J. Beyond soft planning: Towards a Soft turn in planning theory and practice? **Planning Theory**, pp. 1-24, 2022.

COMISSÃO EUROPEIA. **Cities of tomorrow: challenges, visions, ways forward**. Luxemburgo: Publications Office of the European Union, 2011.

EUROPEIA, Comissão. **Agenda Urbana para a UE: pacto de amesterdão**. Amsterdã, p.36, 2016.

ESPON. **The role and future perspectives of Cohesion Policy in the planning of Metropolitan Areas and Cities**: Lisbon metropolitan area. Publications Office of the European Union, 2021.

FALUDI, A. Beyond Lisbon: soft european spatial planning. **Disp - The Planning Review**, v. 46, n. 182, pp. 14-24, 2010.

FALUDI, A. The Application of the European Spatial Development Perspective: Evidence from the North-West Metropolitan Area. **European Planning Studies**, v.9, n.5, pp.663–675, 2001.

FERENHOF, H.; FERNANDES, R.. Desmistificando A Revisão De Literatura Como Base Para Redação Científica: Método SSF. **Revista ACB**, v. 21, n. 3, pp. 550–563, 2016.

FERRÃO, J.; MOURATO, J.; OLÍVIA BINA, L. Functional regions, urban rural relations and post 2013 cohesion policy. **OBSERVA - Observatório de Ambiente e Sociedade**, Estudo 29. Lisboa: Instituto de Ciências Sociais, 2013.

FERRÃO, J. **O ordenamento do território como política pública**. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, p.146, 2011.

FREY, K. Abordagens de governança em áreas metropolitanas da América Latina: avanços e entraves. **Revista Brasileira de Gestão Urbana**, v. 4, n. 1, p. 87-102, jan./jun. 2012.

GALLAND, D.; ELINBAUM, P. A “Field” Under Construction: The State of Planning in Latin America and the Southern Turn in Planning. **disP - The Planning Review**, v. 54, n. 1, pp. 18–24, 2 jan. 2018.

GALVANESE, C. S. **Paradigmas do planejamento territorial em debate**: contribuições críticas a um campo científico emergente. Tese (doutorado) - Universidade Federal do ABC, Programa de Pós-Graduação em Planejamento e Gestão do Território, São Bernardo do Campo, 2018.

GONÇALVES, J.; PINTO, P.; SANTOS, M. Who and how decides when and where? Drifts and deadlocks in metropolitan governance. **Urban Research & Practice**, pp. 1-20, 2022.

HAUGHTON, G.; ALLMENDINGER, P. “Soft spaces” in planning. **Town and Country Planning**, v. 76, n. 9, pp. 306–308, 2007.

HAUGHTON, G.; ALLMENDINGER, P.; OOSTERLYNCK, S. Spaces of neoliberal experimentation: Soft spaces, postpolitics, and neoliberal governmentality. **Environment and Planning A**, v. 45, n. 1, pp. 217–234, 2013.

HAXHIJA, S. **An institutional and cultural perspective on ‘soft’ spaces of cooperation**: Findings from a transboundary Dutch-German cooperation network. Master Thesis - Master of Science in European Spatial Planning and Regional Development. Nimega, Países Baixos: Radbound University, 2018.

ILLSLEY, B; JACKSON, T.; CURRY, J.; RAPAPORT, E. Community Innovation in the Soft Spaces of Planning. **International Planning Studies**, v. 15, n. 4, pp. 303-319, 2010.

JESSOP, B. The transition to post-fordism and the schumpeterian workfare state. In: Burrows R, Loader B (eds), *Towards a Post-Fordist Welfare State*. London and New York: Routledge, 1994, pp. 13–37.

JESSOP, B. Multi-level governance and multi-level metagovernance: changes in the european union as integral moments in the transformation and reorientantion of contemporary statehood. In: BACHE, I.; FLINDERS, M. (eds). *Multi-level Governance*. Oxford: Oxford University Press, 2004, pp. 49-74.

KACZMAREK, T. Soft planning for soft spaces. Concept of Poznań metropolitan area development – a case study. **Miscellanea Geographica**, v. 22, n. 4, pp. 181-186, 2018.

KLINK, J. J.; MOMM, S.; ZIONI, S.; FAVARETO, A.; MENCIO, M. O Campo e a práxis transformadora do Planejamento: reflexões para uma agenda brasileira. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, pp. 381–392, 2016.

LEFEVBRE, C. Governar as metrópoles: questões, desafios e limitações para a constituição de novos territórios políticos. **Cadernos Metrôpole**, São Paulo, v. 11, n. 22, pp. 299-317, jul/dez 2009.

LENCIONI, S. Reconhecendo metrópoles: território e sociedade. In: SILVA, Catia A. da.; FREIRE, Désirée G.; OLIVEIRA, Floriano J. G. (orgs.) *Metrôpole: governo, sociedade e território*. Rio de Janeiro: DP&A: Faperj, 2006, pp. 42-57.

LIMONAD, E; RANDOLPH, R. Planejamento um campo em busca de um domínio. In: D’OTTAVIANO, C.; MEDEIROS, S. R. F. Q. *Planejamento urbano e regional: ensino, pesquisa e extensão*. Belo Horizonte: ANPUR, 2021, pp. 15-44.

METZGER, J.; SCHMITT, P. When Soft Spaces Harden: the eu strategy for the baltic sea region. **Environment And Planning A: Economy and Space**, v. 44, n. 2, pp. 263-280, 2012.

MIRANDA, G. M. Espaços Funcionais como Modos de Governança além de Limites Físicos e Político-Administrativos: exemplos no brasil e na suíça. **Geografia (Londrina)**, Londrina, v. 30, n. 1, pp. 9-22, 2020.

MOMM, S.; ROSSETO, L. Mudança e permanência do sistema e da cultura do planejamento frente ao ODS13. In: Pedro Roberto Jacobi; Eduardo Trani. (Org.). *PLANEJANDO O FUTURO HOJE: ODS 13, Adaptação e Mudanças Climáticas em São Paulo*. 1ed.São Paulo: IEE-USP, 2019, pp. 79-83.

MOMM, S.; TORRES, P. H. C. ; JACOBI, P. R. ; LEONEL, A. L. C. M. ; ROSSETO, L. S. ; SANTANA-CHAVES, I. M. Transformações no sistema e na cultura de planejamento na Macrometrôpole Paulista face às mudanças climáticas. In: JACOBI, P. R. et al (Org.). *Dilemas ambientais urbanos em duas metrópoles latino americanas: São Paulo e Cidade do México no Século XXI*. 1 ed. Jundiaí-SP: Paco Editorial, 2021, pp. 35-65.

NYSETH, T. Fluid Planning: A Meaningless Concept or a Rational Response to Uncertainty in Urban Planning? **Advances in Spatial Planning**, pp. 27-46, 2012.

OLESEN, K. The neoliberalisation of strategic spatial planning. **Planning Theory**, v. 13, n. 3, pp. 288-303, 2014.

PECK, J. **Constructions of Neoliberal Reason**. Oxford: Oxford University Press, p.304, 2010.

PIETERSE, J. N. **Development Theory**. London: SAGE Publications, 2010.

PORTUGAL. Lei n.º 44/91, de 2 de agosto de 1991. Institui às Áreas metropolitanas de Lisboa e do Porto. **Diário da República**, n.º 176/1991, pp. 3784 - 3787, 1991.

PORTUGAL. Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro de 2013. Aprova o estatuto das entidades intermunicipais. **Dário da República**, n.º 176/2013, pp. 5688-5724, 2013.

PORTUGAL. **Acordo de Parceria 2014-2020**. Governo de Portugal. Lisboa, 2014.

PURKARTHOFER, E.; GRANQVIST, K. Soft Spaces as a Traveling Planning Idea: uncovering the origin and development of an academic concept on the rise. **Journal Of Planning Literature**, v. 36, n. 3, pp. 312-327, 2021.

PURKARTHOFER, E. When soft planning and hard planning meet: conceptualizing the encounter of european, national and sub-national planning. **European Journal of Spatial Development**, v.61, pp.1–20, 2016.

SANTANA-CHAVES, I.M.; MOMM, S. Soft spaces and soft planning in the Global South context: The case of the São Paulo Macro-metropolis in Brazil. In: Gdańsk-PL. Book of Abstracts - *ADAPTING PLANNING: Rethinking the planning practices*. Gdańsk University of Technology, 2021, pp. 205-206.

SANTANA-CHAVES, I. M.; SIQUEIRA, G. D. P.; BELLENZANI, M. L. et al. Tekoá e a Macrometrópole Paulista: reflexões sobre a produção social do espaço. In: JACOBI, P. R et al. *Governança Ambiental na Macrometrópole Paulista face à variabilidade climática*. São Carlos: RiMA Editorial, 2022, pp. 140-199.

SEIXAS, J. **Lisboa em metarmofose**. Lisboa: Fundação Francisco Manuel dos Santos, p.170, 2022.

SILVA, G. Notas sobre los retos de la gobernanza metropolitana en América Latina. [s.l.] **Naciones Unidas Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)**, number 47789. 2022.

STEAD, D. Dimensions of territorial governance. **Planning Theory & Practice**, v. 14, n. 1, pp. 142-147, 2013.

SWYGEDOUW, E. The Antinomies of the Postpolitical City: in search of a democratic politics of environmental production. **International Journal Of Urban And Regional Research**, v. 33, n. 3, pp. 601-620, 2009.

TOMÀS, M. Políticas europeas y gobernanza metropolitana: una asignatura pendiente. **Gestión y Análisis de Políticas Públicas**, pp. 53-64, 2018.

TORNOS ABOGADOS: **Management of EU Structural Funds by European Metropolitan Areas and Cities**. Barcelona, 2016.

WALSH, C. Rethinking the Spatiality of Spatial Planning: methodological territorialism and metageographies. **European Planning Studies**, v. 22, n. 2, pp. 306-322, 2012.

ZIMMERMANN, K.; MOMM, S. Planning systems and cultures in global comparison. The case of Brazil and Germany. **International Planning Studies**, v. 27, n. 3, pp. 213-230, 2022.

ⁱ Ligado ao programa de Pós-graduação em Planejamento e Gestão do Território (PGT) e o Bacharelado em Planejamento Territorial (BPT). Mais informações acesse: <https://laplan.pesquisa.ufabc.edu.br/>

ⁱⁱ Este artigo de pesquisa apresenta os resultados das pesquisas do projeto temático "Governança Ambiental de Macrometrópole Paulista diante da variabilidade climática" (MacroAmb), que analisa, de forma interdisciplinar, a agenda de ação e integração em diferentes dimensões de governança ambiental na Macrometrópole Paulista (MMP). Assim, esta pesquisa se desenvolve no subgrupo "Territorialidade, espacialidade e inovação", situando-se no Laboratório de Planejamento Territorial da Universidade Federal do ABC.

ⁱⁱⁱ SOFTPLAN é financiado por fundos nacionais através da FCT – Fundação para a Ciência e a Tecnologia, I.P., no âmbito do projeto "PTDC/GES-URB/29170/2017". Mais informações sobre o projeto podem ser acessadas em: <https://softplan.fa.ulisboa.pt/index.php>. Acesso em 14/12/22.

^{iv} Segundo a página do projeto, desde 2002, a URBACT vêm impulsionando mudanças em toda a Europa, possibilitando a cooperação e o intercâmbio de ideias entre cidades dentro de redes temáticas, construindo as habilidades dos atores locais na concepção e implementação de políticas integradas e participativas, e compartilhando conhecimentos e boas práticas urbanas. Mais informações podem ser obtidas em: <https://urbact.eu>.