



TICYUrb '18

3rd international conference of young urban researchers

TICYUrb · vol. VII

FRACTALCITY

THE CITY AMID POLICIES

ALESSANDRO COLOMBO
(EDITOR)



FractalCity

The City Amid Policies

TICYUrb · Proceedings of the Third International Conference of Young Urban Researchers

- Vol. I CollectiveCity: The Right to the City: 50 Years Later
(organizado por Manuel Garcia-Ruiz, Carolina Henriques e Henrique Chaves)
- Vol. II TransfearCity: In-security, Migrations and Racism
(organizado por Manuel Garcia-Ruiz e Henrique Chaves)
- Vol. III ProductCity: The City as a Product
(organizado por Manuel Garcia-Ruiz)
- Vol. IV Divercity: Diversity in the City
(organizado por Ana Oliveira e Manuel Garcia-Ruiz)
- Vol. V MetaCity: Ways of Thinking and Making Ciity
(Organizado por Sebastião Santos e Ana Catarina Ferreira)
- Vol. VI UCity: Utopias and Dystopias
(organizado por Carolina Henriques)
- Vol. VII FractalCity: The City Amid Policies
(organizado por Alessandro Colombo)

Alessandro Colombo (editor)

TICYUrb · Proceedings of the Third International Conference of Young Urban Researchers. Vol. VII

FractalCity

The City Amid Policies

Camilla M. Sumi & Silvia A. Mikami G.Pina

Juliana Carioni Di Bernardi, Gabriel Bertimes Di Bernardi Lopes &
Adriana Marques Rossetto

Ana Teresa Prudêncio & Ana Brandão

Alessandra Manganelli

Sonja Dragović

Ana C.C Farias

Juliana Carioni Di Bernardi, Gabriel Bertimes Di Bernardi Lopes &
Adriana Marques Rossetto

João Henriques

Ana Catarina Graça

Ryszard Nejman

Lisboa, 2018

© Alessandro Colombo (eds), 2018.

Alessandro Colombo (eds), 2018.

FractalCity. The City Amid Policies

Primeria edição: Novembro 2018

ISBN: 978-972-8048-30-3

Composição (em caracteres Palatino, corpo 10)

Conceção gráfica e composição: Marta Almeida Santos

Capa: Marta Almeida Santos

Imagem da capa: Marta Almeida Santos

Reservados todos os direitos para a língua portuguesa, de acordo com a legislação em vigor, por Alessandro Colombo

Contactos:

ISCTE, Instituto Universitário de Lisboa, Av. Das Forças Armadas, 1649-026 Lisboa

Tel.: +351 217903000 • Fax: +351 217964710 E-mail: geral@iscte-iul.pt

Página: <http://www.iscte-iul.pt/home.aspx>

Index

Introduction

Alessandro Colombo	1
1. São Paulo na perspectiva do gênero: políticas públicas urbanas (1990-2017)	
<i>São Paulo in the gender perspective: urban public policies (1990-2017)</i>	
Camilla M. Sumi, Silvia A. Mikami G. Pina	3
2. Análise da evolução dos Planos Diretores de Florianópolis	
<i>Analysis of the evolution of Municipal Plans of Florianópolis</i>	
Juliana Carioni Di Bernardi, Gabriel Bertimes Di Bernardi Lopes, Adriana Marques Rosetto	17
3. Public space production and management practices – a (re)production of a fragmented space	
Ana Teresa Prudêncio, Ana Brandão	33
4. Reflexivity and co-learning in the hybrid governance of local food systems. The cases of Toronto and Brussels.	
Alessandra Manganelli	53
5. When Government Takes All the Space: Centralization of Urban Planning in Montenegro	
Sonja Dragović	65
6. Top-down + Bottom-up: Interações políticas na cidade de Lisboa por meio do programa BIP/ZIP	
Ana C.C Farias	78
7. Políticas Públicas para Mediação de Conflitos Socioambientais no Brasil	
<i>Public Policies for the mediation of Socio-environmental Conflicts in Brasil</i>	
Juliana Carioni Di Bernardi, Gabriel Bertimes Di Bernardi Lopes, Adriana Marques Rosetto	95
8. Entre o urbano e a cidade: Uma leitura geoestatística da Área Metropolitana de Lisboa	
<i>Between the urban and the city: A geoestatistical analysis os Lisbon Metropolitan Area</i>	
João Henriques	106
9. Formal City Vs Informal City. From the clandestine neighbourhoods to the concept of UAIG (urban areas of illegal genesis)	
Ana Catarina Graça	122
10. Creative and Innovative Potential As A Potential Stimulant of Medium-Sized Post Industrial Cities Development	
Ryszard Nejman	131

Figures and Tables Index

Figures

1.1 Concentração e proporção da população de mulheres (Sumi, 2018).	6
1.2 Relação das palavras-chave e variáveis urbanas para identificação das políticas públicas urbanas (Sumi, 2018)	7
1.3 Políticas públicas urbanas identificadas em habitação, mobilidade, segurança e equipamentos e serviços, de acordo com o período e principal agente envolvido na cidade de São Paulo (Sumi, 2018).	8
1.4 Localização dos centros de atendimento às mulheres em São Paulo (Sumi, 2018).	12
1.5 Vulnerabilidade social na cidade de São Paulo (Sumi, 2018).	13
2.1 Transformações urbanas na região central de Florianópolis em 1955 (Lopes, 2015).	20
2.2 Transformações urbanas na região central de Florianópolis em 1976 (Lopes, 2015).	22
2.3 Transformações urbanas na Região Norte de Florianópolis em 1985 (Lopes, 2015).	23
2.4 Transformações urbanas na Região Leste de Florianópolis em 1985 (Lopes, 2015).	24
2.5 Transformações urbanas na região central de Florianópolis em 1997 (Lopes, 2015).	25
2.6 Ponta do Coral no Distrito Sede em 2010 (Lopes, 2015).	29
2.7 Área de Urbanização Especial no Distrito do Pântano do Sul em 2010 (Lopes, 2015).	29
3.1 Almada's municipality in South Lisbon Metropolitan Area. Author Elaboration	36
3.2 Public space within the organizational structure of <i>Almada</i> municipality. Author Elaboration.	37
3.3 3 The <i>Almada's</i> instrumental framework of public space production. Author Elaboration.	38
3.4 Diversity of actos involved in building a pedestrian bridge connecting to major important parks. Pic by author (2018)	40
3.5 Study area location in <i>Almada</i> municipality. Author Elaboration	42
3.6 The typological diversity of the public space production ih the study area . Author Elaboration.	43
3.7 Barrier effect caused by road infrastructure (IC20). From authors, <i>Almada</i> ,2017 (personal collection).	44
3.8 The (des)articulation between <i>Avenida Timor Lorosae</i> and the Historical core <i>Monte da Caparica</i> . From authors, <i>Almada</i> , 2017 (personal collection)..	45
3.9 Degradation in an empty allotment operation. From authors,	45
3.10 Desqualification and discountinuity of pedestrian areas in historical cores. From authors, <i>Pragal (Almada)</i> , 2017 (personal collection). <i>Almada</i> , 2017 (personal collection).	46
3.11 <i>Frois</i> Park. From authors, <i>Almada</i> , 2017 (personal collection).	46
3.12 <i>Paz</i> Park. From authors, <i>Almada</i> , 2017 (personal collection).	46
3.13 Space created by a private allotment, managed by the municipality. From authors, <i>Almada</i> , 2017 (personal collection).	47
3.14 Space produced and managed by private actors (<i>Almada Business Centre</i>). From authors, <i>Almada</i> , 2017 (personal collection).	47
3.15 <i>Almada</i> Intergated Plan area, without clarification of power's assignments. From authors, <i>Almada</i> , 2017 (personal collection).	47
3.16 Central area crated by Partial Plan of <i>Almada</i> , managed by the municipality. From authors, <i>Almada</i> , 2017 (personal collection).	48

3.17 Degradation problems in public space in <i>Almada</i> Integrated Plan area. From authors, <i>Almada</i> , 2017 (personal collection).	48
5.1 Procedures for the adoption of planning documents before centralization. From Author, based in provisions of the Law on Spatial Planning and Construction (Parliament of Montenegro, 2008).	69
5.2 Procedures for the adoption of planning documents before centralization. From Author, based in provisions of the Law on Spatial Planning and Construction (Parliament of Montenegro, 2008).	71
5.3 Map of Montenegrin municipalities: local governments controlled by the opposition to the state Government as of April 2018. From Author.	74
6.1 Os Dez Pilares para a Política de Coesão da UE. Da autora, adaptado de Barca (2009).	80
6.2 Tópicos e objectivos do PLH de Lisboa. Da autora, adaptado de CML (2012b, p.10).	83
6.3 Carta BIP/ZIP. Os números identificam os territórios. Imagem e lista com os territórios disponíveis no site da Câmara Municipal de Lisboa: http://habitacao.cm-lisboa.pt/documentos/1289927720M5bEX9ym2Lp76UW4.pdf . Acessado em 24 de Maio de 2018.	84
6.4 Investimentos em euros, por ano. Da autora, a partir de dados disponíveis no site da Câmara Municipal de Lisboa: http://habitacao.cm-lisboa.pt/index.htm?no=0000001 . Acessado em 24 de Maio de 2018.	85
6.5 Projectos apresentados nas candidaturas e projectos aprovados, por ano. Da autora, a partir de dados disponíveis no site da Câmara Municipal de Lisboa: http://habitacao.cm-lisboa.pt/index.htm?no=0000001 . Acessado em 24 de Maio de 2018.	85
6.6 Relação dos documentos pesquisados, em ordem cronológica de publicação. Da autora.	87
6.7 Identificação dos territórios de acção dos entrevistados, desconsiderando o atendimento geral da CML e da rede de entidades. Imagem manipulada a partir da Figura 3. Da autora.	89
8.1 Distribuição dos Resultados do Processo de Filtragem. Elaboração Propria, com base em dados INE (2011), DGT (2017), & ESRI (2017).	113
8.2 Distribuição espacial das cidades. Elaboração Propria, com base em dados INE (2011), DGT (2017), & ESRI (2017).	115
8.3 Distribuição espacial das vilas-sede. Elaboração Propria, com base em dados INE (2011), DGT (2017), & ESRI (2017).	116
8.4 Distribuição espacial dos assentamentos com escala. Elaboração Propria, com base em dados INE (2011), DGT (2017), & ESRI (2017).	116
8.5 Distribuição espacial dos principais sub-conjuntos que compõem o meio urbano. Elaboração Propria, com base em dados INE (2011), DGT (2017), & ESRI (2017).	117
9.1 Mapping the First Inquiry on Clandestine Construction (Rolo, 2005, p.82).	125
9.2 Mapping “Clandestine Housing in the Lisbon Region” (Rolo, 2005, p.83).	125
9.3 Mapping UAIG (Rolo, 2005, p.84).	126
9.3 Data on UAIG from DGOTDU in 1997 (Rolo, 2005, p.86).	128
10.1 Simple map showing the case studies that were chosen. Author Elaboration.	132

Tables

4.1 Summary. Nature and outcomes of reflexive and co-learning dynamics in Toronto’s and in the BCR’s governance trajectories. From Author (2018).	57
--	----

6.1 Relação dos GABIP's e seus territórios de atuação. Da autora, a partir de dados disponíveis no site eletrônico da Câmara Municipal de Lisboa, disponível em http://habitacao.cm-lisboa.pt/index.htm?no=0000001 . Acessado em 24 de Maio de 2018.	86
8.1 Evolução e Distribuição da População Residente na AML, por município, entre 1950 e 1991. Fonte: Adaptado de INE (1952; 1996).	109
8.2 Comparação da superfície e da população residente nas cidades da AML por oposição ao território administrativo onde estão localizadas, 2011. Fonte: Adaptado de INE (2011).	110
8.3 Resultados quantitativos do processo de Filtragem. Fonte: Autor, Adaptado de INE (2011).	113
8.4 Resultados absolutos e agregados do processo de desagregação aplicado ao meio urbano. Autor, Adaptado de INE (2011).	117
8.5 A representatividade das várias camadas no meio urbano metropolitano (%). Fonte: Autor, Adaptado de INE (2011).	118
10.1 Results of Creative Potential analyzes. Author Elaboration.	135
10.2 Results of Development indicators analyzes. Author Elaboration.	135
10.3 Comparative study results. Author Elaboration.	118

Introduction

Alessandro Colombo

The track Fractality aim to reflect and discuss about the relationship between forms of governance and public policies, particularly in urban contexts.

This debate was structured in a two-fold register. On one side, as national and international debate point out - both in the academic and grey literature - urban governance is a polysemic topic, that can be framed as a theory, a concept, or as a tool for public policies. On the other side, fractal city reflects the growing complexity of societal challenges, in between urban development paths of economic competition and unequal redistribution of territorial resources.

Within this context, public policies are called to face these challenges, by acting in different levels of governance and involving multi-actor systems. However, public policies often produce or simply support disarticulated, contradictory and paradoxical urban scenarios, configuring themselves as (un)sustainable.

Starting from these assumptions, this track discusses the role of diversified forms of organizational innovation, the importance of creating window of democratic opportunity and finally, as a consequence, the necessity to design and implement more adequate tools an instruments for urban and territorial management.

On in all, this track call for the necessity of questioning the ‘meaning of existence’ of public policies in its relationship with the dimensions of contemporary urban complexity, in order to ensure a better quality of life and a more equal societal change.

In São Paulo in the Gender Perspective: Urban Public Policies (1990 - 2017), Sumi and Pina reflect on the role of gender relations for the city management and for urban life, in a power relation perspective, focusing on São Paulo case, in Brazil. By using the theoretical perspective of the “Just city”, the authors point out the way gender and power relations affect women´s urban life throughout specific policy domains (housing, mobility and safety), underlining the necessity to overcome a conventional people-centered and ‘emergency’ policy approaches.

In Políticas Públicas para Mediação de Conflitos Socioambientais no Brasil, Di Bernardi, Di Lopes & Rossetto reflect on the ways that public policies can support a more sustainable development and a more equitable redistribution of natural resources in Brazil, through the analysis of existing regulatory and normative frameworks in territorial planning. Within this context, the authors question the relationship between society and the state, pointing out the importance of civic and social participation in the design and implementation of this framework, and its role for the effectiveness of public policies.

In Public Space production and management practices - a (re)production of a fragmented space, Prudencio and Brandão discuss the ways that ‘public space’ is currently understating and framed within public policy tools, and territorial management instruments in Portugal. By analyzing the Almada’s municipality case study, the authors highlighted limits and opportunities offered by the regulatory and normative framework, calling for the importance of the integrated

approach to municipal planning.

In **Sustaining A Participatory Governance of Alternative Food Systems. Hybrid Governance Tensions in the Cases of Toronto And Brussels**, Manganelli conceptualize “reflexivity and co-learning” within an hybrid governance model. Based on a comparative exercise in the the aforementioned cities, the author reflects on possible ways this approach can support the “institutionalization processes of alternative food systems trajectories”, focusing on the role of food movement in facilitating this transition.

When government Takes All the Space, also discuss about the role of civil society organizations in Montenegro in urban planning. Dragovic analyze the way the inadequacy of existing planning system affects the possibilities of empowering local communities. The author review the latent tension between central state and local communities through a multilevel governance perspective, in which spatial development is seen as potential instrument of power and democratization.

Top-down + bottom up: Interações políticas na cidade de Lisboa por meio do programa BIP/ZIP, discuss about the classic dichotomy between centralized policies and community led-local processes within urban development. By analyzing a recent policy instrument implemented in the city of Lisbon, Farias point out the necessity for evaluation processes in order to understand the way these instrument should contribute to innovation in public policies.

In **Análise da Evolução dos Planos Diretores de Florianapolis**, Di Lopes, Di Bernardi & Rossetto analyzes the relationship between urban plans and urban development processes in the Santa Catarina isle, Brazil. Through a cross-sectional analysis of the evolution of these plans over the years, the authors underline the complex (dis)equilibrium between normative framework and led-market policies in urban development.

In **Entre o Urbano e a Cidade: Uma Leitura Geo-estatística da Área Metropolitana de Lisboa**, Henriques analyzes the evolution of city development in Lisbon Metropolitan Area over the decades, and the implications of this process on human settlements. By developing a spatial analysis, the author reflects on the meaning of the city as a well-recognizable entity and propose a non-conventional methodology to overcome conventional way of looking at the physical and spatial limits of the city.

In **Formal City Vs Informal City. From The Clandestine Neighborhoods To The Concept Of Uaig (Urban Areas of Illegal Genesis)**, Graça and Paio question the conventional debate between formal and informal city. By analyzing the transformation from rural to urban landscape in Lisbon Metropolitan Areas, the authors discuss a renovate way to look at the clandestine phenomenon in housing, and to the process of reconversion, pointing out the relevance of considering human strategies of living in these urban spaces.

Finally, in **Creative And Innovative Potential As A Potential Stimulant of Medium-Sized Post Cities Development**, Nejman reflects on the way cultural processes can affect and contribute to urban development. By using the creative city perspective, the author underline the role of local innovative and creative processes as a way to contrast socio-economic crisis in Polish medium-seized cities.

You can watch the TICYUrb’18 session in which these papers were debated [here](#).

São Paulo na perspectiva do gênero: políticas públicas urbanas (1990-2017)

São Paulo in the gender perspective: urban public policies (1990-2017)

Camilla M. Sumi | camillasumi@gmail.com.

Universidade Federal da Integração Latino-Americana (UNILA) | ILATIT | Habitares

Silvia A. Mikami G. Pina | smikami@fec.unicamp.br.

Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP) | FEC | Habitares

Resumo

As relações de gênero, entendidas também como relações de poder, em intercessão ao espaço urbano, muitas vezes, geram problemáticas (in) visíveis na vida cotidiana das cidades, e, apresentam um efeito marginalizador para com certos grupos sociais, neles incluído, majoritariamente, as mulheres. Estas, apesar de encontrarem nas cidades mais oportunidades, liberdades e conquistas, do que, por exemplo, as mulheres que vivem no meio rural, ainda enfrentam adversidades que coexistem ao espaço corporal e o território. Por isso, a resistência e a tentativa da construção de cidades mais igualitárias, perpassa pela ideia do direito à cidade para todas e todos, e, um dos instrumentos para essa materialização constitui-se na formulação e aplicação de políticas públicas urbanas que abranjam novas perspectivas, incluindo os conceitos de pluralidade e diversidade social. Dessa forma, este artigo pretende apontar como as políticas públicas urbanas na cidade de São Paulo, um dos principais centros financeiros e mais populosos do hemisfério sul, tem tratado suas mulheres e outras demandas sociais pertinentes à gênero. Para tanto, realizar-se-á um levantamento documental de políticas principalmente na área da habitação, mobilidade e segurança, ocorridas a partir dos anos 1990, período marcado pela democratização do Brasil, crescimento de famílias sob responsabilidade financeira das mulheres, modificações dos núcleos familiares, a efervescência do feminismo e das discussões de gênero.

Palavras-chave

Gênero, políticas públicas urbanas, direito à cidade, São Paulo

Abstract

Gender relations, also understood as power relations, in intercession with urban space, often generate problems (in) visible in the daily life of cities, and have a marginalizing effect on certain social groups, the women. Although they find more opportunities, freedoms and achievements in the cities, than, for example, women living in rural areas, still face adversities that coexist with body space and territory. For this reason, resistance and the attempt to construct more egalitarian cities, runs through the idea of the right to the city for all, and one of the instruments for this materialization is the formulation and application of urban public policies that cover new perspectives, including the concepts of plurality and social diversity. Thus, this article intends to point out how urban public policies in the city of São Paulo, one of the main financial centers and most populous of the southern hemisphere, have treated their women and other social demands pertinent to the gender. In order to do so, a documentary survey of policies will be carried out mainly in the area of housing, mobility and security, since the 1990s, a period marked by the democratization of Brazil, the growth of families under the financial responsibility of women, changes in the family nucleus, the effervescence of feminism and gender discussions.

Key words

Gender, urban public policies, right to the city, São Paulo

Intercessões: gênero e cidade

A análise do espaço urbano através das lentes do gênero - aqui entendido como uma construção sócio histórica, mutável e não normativa – pode revelar os acessos, usos e pertencimentos (Fenster, 2005) das pessoas em relação ao território das cidades. Também é possível perceber que gênero atua como uma categoria intercessora neste espaço, implicando em desigualdades e subjetividades, as quais comumente denotam relações de poder.

Neste sentido, alguns estudiosos, acreditam que os conflitos, desde desigualdades e subordinações sofridos, principalmente, pelas mulheres, externam-se na divisão sexual do trabalho (Godinho, 2004). O fato é que, na história, as mulheres sempre trabalharam, como, por exemplo, no campo, na indústria bélica, etc., porém o marco da divisão sexual do trabalho está relacionado com a disputa e conquista dentre as profissões tidas como masculinas e urbanas do final do século XIX e início do XX (Pinsky & Pedro, 2012), processos que foram paulatinos e estão ligados com a urbanização.

Assim, nas últimas décadas do século XX, no Brasil, pode-se observar que as mudanças ocorridas nas relações de gênero e trabalho com a entrada massiva das mulheres no mercado assalariado, seja por vias formais ou informais, muitas vezes, simboliza, para muitas mulheres a origem da dupla jornada de trabalho, a qual as mesmas enfrentam ao acumular responsabilidades no âmbito privado e público, o que pode afetar de maneira negativamente o uso cotidiano das cidades, principalmente, as quais são pensadas e produzidas pela lógica androcêntrica.

O aumento de famílias sob a responsabilidade financeira das mulheres não ocorre somente no Brasil. Em seu artigo, Sylvia Chant (2013) aponta que nos países latino-americanos no período dos anos 1987-2009 em regiões urbanas, há uma tendência deste crescimento, seja pelo trabalho formal ou informal. Argentina, Brasil, Chile e o Paraguai lideram a tabela, com crescimento positivo de 14%, 16%, 14% e 17%, respectivamente. Dessa forma, a autora destaca que estes dados são importantes para esclarecer a correlação entre de núcleos de pobreza urbana e desigualdades de gênero, uma vez que, em relação à propriedade urbana, ao acesso aos bens e serviços públicos e sobre as condições de trabalho, as mulheres ocupam uma posição subalterna. É nesse cenário em que as mulheres passaram a disputar um lugar no espaço público, que as desigualdades, não apenas de gênero, mas também de etnia, raça e classe se clareiam, formando um triângulo perverso (Jarvis et al, 2009), cujos problemas são sentidos pela população mais vulnerável.

Para além da divisão sexual do trabalho, há outras questões que afetam as mulheres em seus cotidianos nas cidades, e estão relacionados, como, por exemplo, com a autonomia no espaço público. No Brasil, 3 a cada 5 mulheres, entre 16 a 24 anos, sofreram algum tipo de violência ou constrangimento no espaço público, assim como, 1 em cada 6, nesta mesma faixa de idade, foram assediadas fisicamente no transporte público, dados (Datafolha, 2017) que não alteram significativamente conforme outras faixas etárias, isto é, estes valores representam a existência de uma falha quando se trata do domínio público e gênero, seja pela questão política, seja pela apropriação espacial.

Por isso, frente a esta problemática, o presente artigo, parte de uma pesquisa realizada entre os anos de 2016 a 2018 na Universidade Estadual de Campinas (Brasil), pretende apresentar algumas políticas públicas urbanas identificadas que contenham perspectivas do gênero, principalmente sob o olhar das mulheres, uma vez que, políticas públicas afirmativas podem garantir acessos e oportunidades mais igualitários, almejando o direito à cidade para todas e todos. Para isto, há uma breve contextualização do recorte territorial, bem como o levantamento documental de políticas principalmente na área da habitação, mobilidade e segurança, ocorridas a partir dos anos 1990 na cidade de São Paulo.

As mulheres da cidade de São Paulo

O artigo tem a cidade de São Paulo, capital do Estado de São Paulo - Brasil, como recorte territorial para identificação e discussão de políticas com olhar de gênero decorrente de três principais fatores. O primeiro está relacionado com a rápida urbanização e explosão demográfica ocorrida na cidade de São Paulo nas últimas décadas do século XX, inserindo a capital paulista no âmbito internacional como uma das mais populosas do hemisfério Sul. A segunda, que por consequência da primeira, destaca a formação de um território com concentração de pobreza, desigualdades e problemas sociais. Já a terceira, vem da ideia de que a descentralização das políticas públicas brasileiras, ocorridas no final da década de 1980, período que o país passa pela democratização, proporcionaria maior facilidade na formulação de políticas sociais para cidades com alto poder econômico, como, por exemplo, São Paulo.

No entanto, é preciso compreender quais demandas sociais são abordadas, uma vez que o próprio grupo das mulheres é em si complexo e diverso. Por isso, o levantamento destas políticas centrou-se dentro do período de 1990 a 2017, que além do marco da democratização do Brasil com a formulação da Constituição de 1988, também é um intervalo que registra a queda de fecundidade e mortalidade nas regiões metropolitanas do país, incluída a cidade de São Paulo. Estas quedas iniciaram o momento de transição das transformações demográficas que passaram a ser analisadas dentro dos núcleos familiares, em termos do seu tamanho e composição, fatores importantes para a participação de seus membros no mercado de trabalho e consumo (Bógus, Pasternak & Ribeiro, 2015).

Esta participação também está associada com o aumento de domicílios sob responsabilidade das mulheres na Região Metropolitana de São Paulo, que se acentua na década de 1990 e isso se deve a crescente migração feminina vinda de outras regiões do país e a incorporação das mulheres ao trabalho assalariado vinculado ao baixo ritmo de crescimento da economia, a precarização do mesmo e a alteração nos arranjos de inserção dos integrantes familiares no mercado de trabalho devido ao aumento do desemprego. Além disso, nesse período há destaque para redução da organização familiar constituídas pelas famílias conjugais (as de casais com filhos), com o aumento de famílias monoparentais (tanto sob responsabilidade de mulheres como de homens), o crescimento de pessoas vivendo sozinhas (domicílios unipessoais) e as novas formas de estruturação e formação familiar.

É importante lembrar que a renda dessas mulheres chefes de família permanece muito menor que dos homens, pois é marcada pelas atribuições da divisão sexual do trabalho na família, levando às mulheres a aceitarem jornadas menores ou precárias em relação aos demais indivíduos ativos no mercado, na tentativa de conciliar família e trabalho (Montali & Lima, 2015). No Relatório Anual de Informações Sociais (2004) para a cidade de São Paulo, o qual mostra a distribuição de faixas de renda de acordo com nível de escolaridade (Ensino Fundamental e Superior) de homens e mulheres, fica evidente a concentração de maior renda em empregos masculinos, tanto para nível de escolaridade no ensino fundamental completo, quanto no ensino superior completo.

Entretanto, o nível de escolaridade apresenta uma composição diferente conforme passa do ensino básico para o superior, neste as mulheres dominaram o mercado de trabalho nas duas últimas décadas, segundo a Secretaria de Planejamento e Gestão do Estado de São Paulo (2017): em 1998 as mulheres empregadas com nível superior (completo ou incompleto) eram 15,4%, em 2016 eram 23,5% e, no caso dos homens eram 12,4% para 16,7% respectivamente o ano. Porém, apesar das mulheres serem maioria com acesso ao ensino superior, isso não significa que a renda está igualmente distribuída e

que as pessoas recebam salários compatíveis com sua carreira, havendo uma forte disparidade devido ao gênero.

Além dos advenços econômicos, educacionais e sociais, em um levantamento censitário mais recente da capital paulista (Figura 1), é possível perceber a presença da população de mulheres mais idosas, com mais de 60 anos, vivendo no centro da cidade, em sua maioria nos distritos da Sé, Vila Mariana, Penha, Ipiranga e Pinheiros, bem como, uma população de mulheres jovens, na faixa dos 25 aos 39 anos na mesma região. Em contrapartida, as mulheres entre seus 35 a 59 anos, residem em boa parte no Campo Limpo, Capela do Socorro, M'Boi Mirim e Itaquera, áreas periféricas caracterizadas com pouca ou precárias infraestruturas urbanas, e, algumas, próximas aos mananciais ou áreas de preservação ambiental.

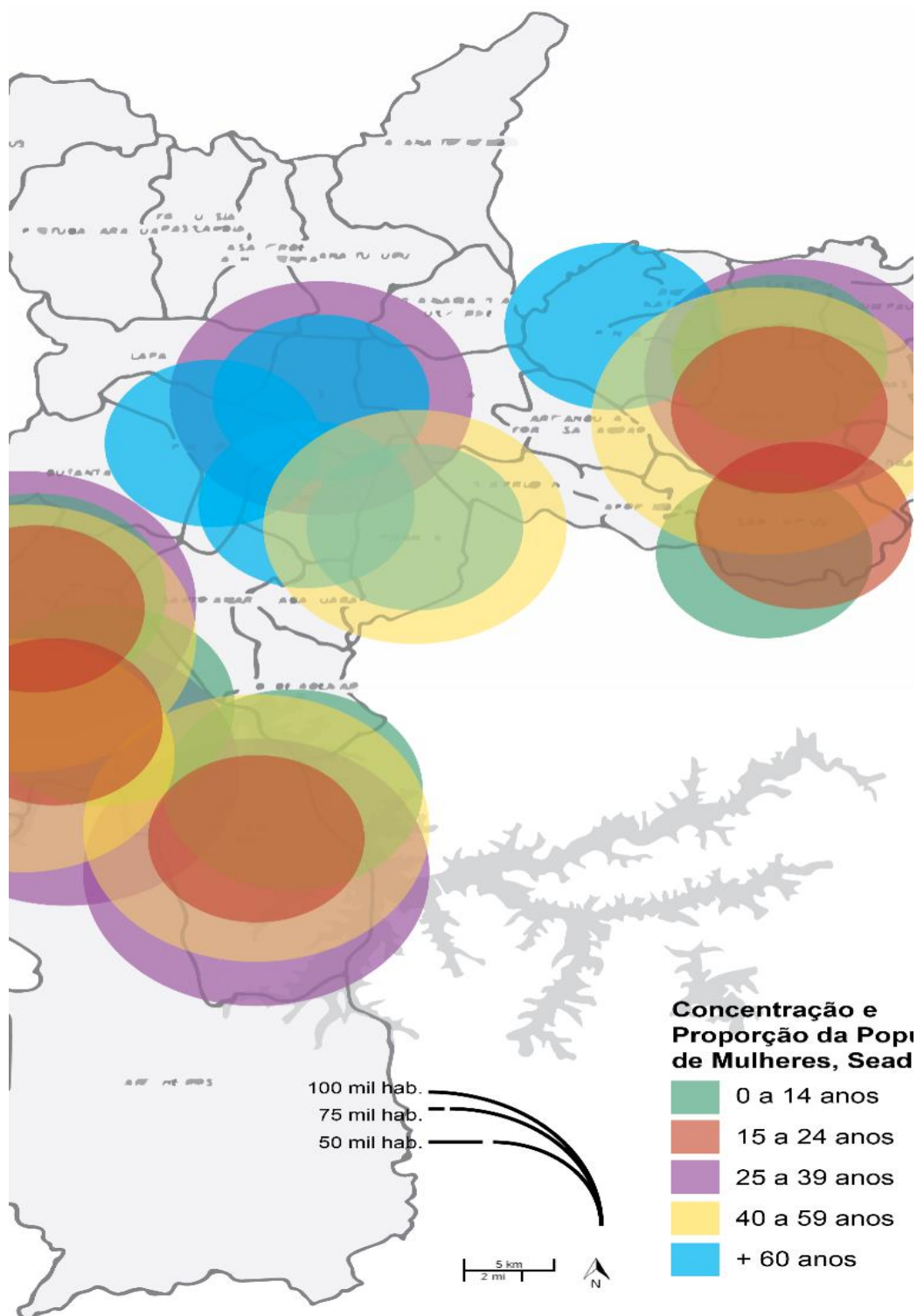


Figura 1 Concentração e proporção da população de mulheres (Sumi, 2018).

Metodologia

Diante desse contexto com demandas plurais, e a fim de visibilizar questões dentro da pesquisa urbana, as quais são crescentes no caso brasileiro, como é o debate da mulher e a cidade, neste artigo optou-se pela metodologia documental devido seu caráter exploratório.

E, a necessidade investigativa surge do ensejo pela identificação de políticas públicas urbanas que tenham perspectivas do gênero, principalmente sob a vivência e leitura cotidiana das mulheres na cidade de São Paulo. A construção destas identificações surgem da técnica, semelhante à descrita por Cellard (2008), na pesquisa por bases consistentes, autênticas e verossímeis das fontes, através de palavras-chave, ao mesmo tempo em que há a análise do contexto social global no qual foram produzidas, o posicionamento e a motivação das autoras e autores envolvidos nas políticas públicas.

Assim, a identificação passa por palavras-chave, que foram destacadas a partir da revisão bibliográfica da dissertação de mestrado Sumi (2018) presentes nas categorias de habitação, mobilidade e segurança, as quais, mais do que categorias, são entendidas como variáveis da realidade urbana (Muxí et al, 2001) que podem traduzir e analisar a cidade na perspectiva do gênero, com aspectos que poderiam contribuir construtivamente para uma cidade mais igualitária. O diagrama abaixo (Figura 2) sintetiza a combinação desta busca:



Figura 2 Relação das palavras-chave e variáveis urbanas para identificação das políticas públicas urbanas (Sumi, 2018).

Que políticas são estas?

A políticas destacadas a seguir, foram identificadas a partir da metodologia mencionada no tópico anterior e demonstram as ações governamentais realizadas, predominantemente, na virada do século XXI, as quais são destinadas a temática do gênero. Entretanto, não somente no campo formal das políticas públicas urbanas, bem como em práticas, debates e

discussões é possível verificar o envolvimento das questões do gênero que colocam o espaço urbano como campo de conflito, mas também de soluções. Abaixo, há uma linha do tempo (Figura 3), que antecede a discussão das principais políticas identificadas, nela estão inseridos os principais agentes envolvidos (poder público; sociedade civil; movimentos sociais e/ou coletivos) e marcos da cidade visível em debate.

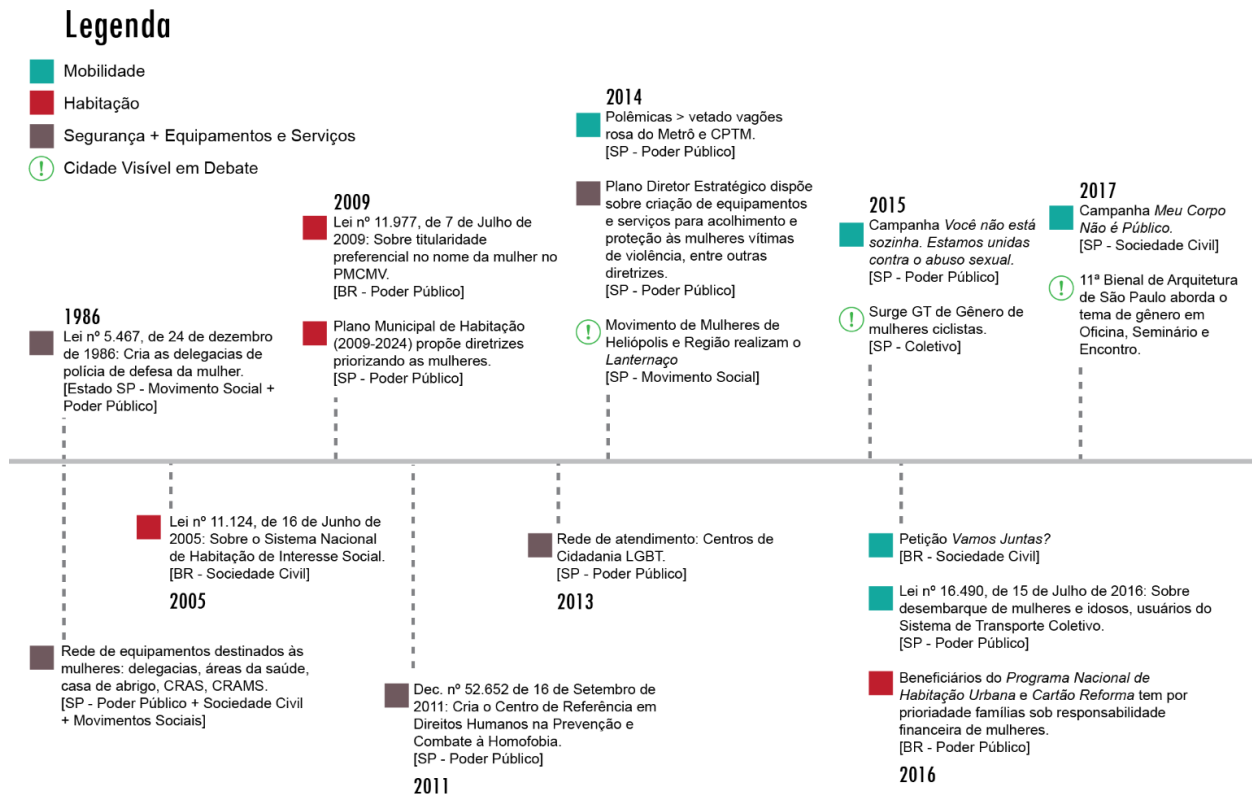


Figura 3 Políticas públicas urbanas identificadas em habitação, mobilidade, segurança e equipamentos e serviços, de acordo com o período e principal agente envolvido na cidade de São Paulo (Sumi, 2018).

Habitação

No âmbito da habitação e na esfera do governo federal brasileiro, há uma lei vigente que já contém alguns aspectos com o olhar do gênero, a qual se dá através da Lei n. 11.977 (2009) do Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV) e possui validade em todo território nacional, por isso, é comum encontrar nos Planos Diretores, Planos Locais de Habitação de Interesse Social, entre outros o Art. 35º. Tal artigo simboliza o acesso à propriedade por parte das mulheres, dando lhes maior autonomia e empoderamento, já que este prioriza a titularidade no nome da mulher no âmbito do PMCMV.

Salienta-se, contudo, que Companhia Estadual Paulista de Habitação já tinha procedimento semelhante antes mesmo da legislação federal, justamente pelas características da predominância de mulheres como chefe de família. Além disso, em 2005 o governo federal também propunha que o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS) estabelecesse diretrizes para benefícios e atendimento prioritário de idosos, deficientes e famílias chefiadas por mulheres dentre o grupo identificado como o de menor renda, articulados no âmbito das diversas esferas administrativas em relação ao acesso a moradias.

Paula Santoro (2007) coloca que, “A questão da titulação prioritariamente para as mulheres pode ser entendida a partir da visão de que a mulher vê na propriedade o cumprimento da função social e não vê a propriedade como mercadoria”

(Ibidem, 2007, p 11). Neste sentido, as mulheres, ao comprarem uma moradia, estariam mais preocupadas com a estabilidade do que utilizá-la como forma de lucro, fazendo valer o interesse da coletividade e não os interesses da propriedade absoluta. Por outro lado, há uma gama de controvérsias que cercam esta lei, pois ao analisar a atual conjuntura que os empreendimentos habitacionais de interesse social foram implantados, ou seja, boa parte, localizados distantes de áreas com infraestrutura urbana, acesso ao mercado de trabalho, a educação, a saúde e assim por diante, há o aumento do grau de dificuldade da participação das mulheres no espaço urbano. Além disso, com o surgimento de inadimplências, que podem ocorrer quando o núcleo familiar passa a não se enquadrar na linha de subsídio, as mulheres ficam facilmente endividadas (Gorsdof, 2016).

Todavia, na Carta Mundial do Direito à Cidade (Fórum Social Mundial Policêntrico, 2006), é previsto em seu artigo XIV sobre direito à moradia a inclusão das mulheres nos documentos de posse ou propriedade, independente do seu estado civil, em qualquer política pública que envolva terras e habitação, bem como a promoção de auxílio às moradias de aluguel social ou similares, estas também encontradas no Plano Municipal de Habitação: A Experiência de São Paulo (França & Costa, eds. 2012). Nesta publicação a questão da propriedade aparece nas Diretrizes sob o tópico intitulado de Justiça Social, bem como no Programa Parceria Social, o qual prioriza o benefício de aluguel social às mulheres e/ou famílias com filhos em situação de rua e/ou vítimas de violência, desde que sejam demandas da secretaria de assistência e desenvolvimento social da cidade de São Paulo.

Já o documento Do Plano ao Projeto: Novos Bairros e Habitação Social em São Paulo (França & Costa, eds. 2012), volume complementar ao mencionado anteriormente, introduz timidamente, a questão do desenho urbano em relação a gênero. Parte do capítulo 2 desta publicação que trata de diretrizes de projetos de urbanização, dentre a escala assentamento, do texto original:

Para poder realizar as atividades cotidianas é necessário contar com as redes de proximidade que permitem o desenvolvimento de todas as fases da vida, especialmente aquelas ligadas ao gênero feminino ou às tarefas de reprodução. Para isso, numa distância de no máximo 1.000m da residência, deve se encontrar equipamentos e infraestrutura que colaborem para um melhor desenvolvimento das atividades da vida cotidiana. (Ibidem, 2012, p 202)

É importante observar que a abordagem do texto relaciona diretamente tarefas de reprodução, ligadas ao espaço privado da moradia, às mulheres, no sentido de responsabilidades das atividades do cotidiano. Há um perigo semântico que reafirma certos espaços estigmatizados na cultura brasileira como o que seria “lugar de mulher” e “lugar de homem”. Equipamentos e infraestrutura urbana devem atender a todas as pessoas, entretanto, há uma hierarquia na divisão do trabalho que permeia as relações de gênero, e, é justamente neste ponto que as mulheres têm reivindicado igualdade, o desenho urbano pode ser fundamental para desconstruir estes estigmas.

Ademais, a habitação, compreendida além da moradia, é possível identificar a agência de movimentos sociais, comunidades e coletivos na cidade de São Paulo, na maioria das vezes, provenientes de bairros com pouco ou nenhuma infraestrutura urbana, que desenvolvem ações de maneira mais localizada para promover as relações de vizinhança, a presença de pessoas nos espaços públicos dos bairros, partilha entre serviços e equipamentos, entre outras, que possibilitam o sentido da política para o bem comum, à frente da estrutura formal de governos. É o caso do Movimento de Mulheres de Heliópolis e Região (MMHR) e tantos outros, que têm se organizado em prol das necessidades do bairro com a promoção do trabalho das mulheres da comunidade.

Mobilidade

Quando se trata de mobilidade na cidade de São Paulo, é comum encontrar narrativas das quais as viagens estão relacionadas com a espera por horas, realização de mais de três transferências e o enfrentamento da precariedade nos transportes coletivos, que para as mulheres, somam-se a um dos principais problemas: a violência e o assédio presente nos diversos modais, como ônibus, metrô, trens e até mesmo nas cicloviárias. Nos últimos anos houve um aumento de denúncias de abusos sexuais nos transportes coletivos, que para o ano de 2016 foram cerca de 4 casos por semana (Diógenes, 2017, 14 de Março).

As principais medidas públicas sobre a questão da mobilidade das mulheres, nas últimas décadas, pautam-se em campanhas incentivando denúncias, como a intitulada *Você não está sozinha. Estamos unidas contra o abuso sexual* (Companhia do Metropolitano de São Paulo, 2015), a qual teve repercussões negativas quanto à composição dos cartazes, pois um deles naturaliza a situação de machismo e opressão que ocorrem nos metrô ao trazer três homens mostrando-se justiceiros das mulheres que sofrem abuso no transporte, colocando em cheque se uma situação de violência deveria ser tratada como vingança, mais violência e estereotipada pela força masculina ou enfrentada pela justiça com tratamento social, dando autonomia e segurança para as mulheres.

Apesar desta infelicidade gráfica, que também é um sintoma de uma sociedade ainda arraigada em conceitos patriarcais, é importante que situações de violência nos transportes públicos, bem como em outros espaços, sejam denunciadas e compunham uma esfera judicial. Similarmente acontece com a criação de espaços destinados às mulheres nos transportes públicos, como os vagões rosa do Metrô e Companhia Paulista de Trens Metropolitanos (CPTM), vetados em 2014 pelo governo estadual. Entretanto, ambas ações apontam por decisões públicas mais paliativas, para rápidas soluções vinda dessas demandas e problemas, realizadas sem expectativas da formulação de outras medidas que não reafirmem as binaridades em gênero, colocando as mulheres em condições opressoras e segregativas.

Novamente, em agosto de 2017 - antes do caso ocorrido na capital paulista que comoveu a população em setembro de 2017, cujas repercussões resultaram na onda de manifestações virtuais vindas principalmente de mulheres de todo o país com a chamada de cartazes *Meu corpo não é público* ("Meu corpo não é público", 2017) - a CPTM, Metrô e Empresas Metropolitanas de Transportes Urbanos (EMTU) juntas a outras instituições públicas e privadas, lançaram uma campanha chamada *Juntos podemos parar o abuso sexual nos transportes* (CPTM, et al, 2017), que de acordo com a apresentação dos agentes envolvidos, a mesma conta com a possibilidade de denúncias realizadas por meio de aplicativos de celulares, maior facilidade para medidas judiciais, uma linguagem gráfica comum presente nos ônibus, metrô e trens, simbolizando a união das empresas contra a violência das mulheres e orientação aos funcionários destes modais, além da futura publicação de uma cartilha, cujo conteúdo aborda o abuso sexual como um problema coletivo.

Paralelamente a estas medidas desenvolvidas pelo poder público no período dos anos 2010 adiante, há atuação do movimento de ciclistas na cidade de São Paulo, o qual contou com a criação de um grupo de trabalho de gênero pautado para ações e necessidades das mulheres ciclistas na cidade desde o ano de 2015. Este esforço, de certa forma, também está ligado a política de implantação viária das cicloviárias.

Ademais, no ano de 2016, foi sancionada pelo poder público uma lei que permite mulheres e idosos que utilizam o

transporte coletivo urbano de passageiros desembarcarem em locais mais seguros e acessíveis a partir das 22 horas até às 5 horas do dia seguinte, a Lei n. 16.490 (2016). Esta lei, implantada desde 2014 em outros municípios brasileiros como em Mogi das Cruzes, Guarujá e Itanhaém no estado de São Paulo, Cascavel e Umuarama no Paraná, Nova Friburgo no Rio de Janeiro e no Distrito Federal, aborda de outra forma a temática da violência, porém, concede maior autonomia e acesso por parte de usuários mais diversos.

O fato é que as mulheres, segundo a pesquisa origem-destino da Secretaria dos Transportes Metropolitanos do Estado de São Paulo (2013) na cidade de São Paulo, utilizam em sua maioria o transporte coletivo, são cerca de 74,60%, e caminham mais que os homens. Nas famílias com até 2 salários mínimos, os deslocamentos das mulheres são 50% a pé e 28% de ônibus, entre outros dados, que as mostram menos dependentes dos automóveis individuais. E, as ações tomadas majoritariamente pelo poder público, voltam-se em sua maior parte para a questão da violência, no sentido de que os transportes urbanos devam ser pensados em resposta à diversidade e com segurança em um amplo aspecto. Entretanto, no quesito de variedade de redes de mobilidade, com variedade de horários, distâncias mais uniformes e integração com o tecido urbano, há uma ausência de políticas que compreendam esta relação com o cotidiano das mulheres.

Segurança

Durante a busca e identificação das políticas públicas urbanas voltadas à segurança, foi possível constatar que as mesmas estão vinculadas e fazem relação às questões de violência contra as mulheres ou são empregadas para assistência social específica, incluído nisto as Delegacias de Polícia de Defesa da Mulher, os Centros de Referência de Atendimento à Mulher (CRAMs), os Centros de Defesa e de Convivência da Mulher (CRAS), a Casa Abrigo, entre outros, que também são equipamentos e serviços destinados às mulheres. Por isso, há uma associação entre estes campos, entretanto, é comum a questão da segurança aparecer nas demais políticas como as de mobilidade, por exemplo.

Dessa forma, o que se entende por Segurança no âmbito urbano está relacionado com instalações dos equipamentos e a rede de serviços específicas às mulheres (Figura 4), sem um viés de desenho urbano, como os fatores espaciais de visibilidade, iluminação, rotas alternativas, variedade de usos e atividades nas edificações, entre outros, os quais estão relacionados com a capacidade de autonomia e apropriação das mulheres no espaço urbano. E, apesar da capital paulista possuir esta rede em termos de políticas, a mesma está ao lado de Nova Deli, na Índia, como uma das cidades mais perigosas no mundo para as mulheres, dados da Fundação Thomson Reuters (2017).

Outra questão é que a princípio esta rede aparenta estar distribuída no território da cidade, contudo, há uma grande concentração da população de mulheres nos distritos Campo Limpo, M'Boi Mirim, Cidade de Ademar, São Mateus, Sapopemba, Ipiranga, Vila Prudente e Penha, áreas também, em sua maioria, com alta vulnerabilidade social, vide *Figura 5*, revelando que, muito provavelmente, estas mulheres terão problemas para serem atendidas devido à ausência dos equipamentos e serviços. A efetividade dos atendimentos e como os mesmos se dão, não contemplam este artigo, porém é evidente a necessidade de novas investigações que avaliem, tanto em termos sociais como econômicos, se estas políticas são eficazes aos problemas enfrentados pelas mulheres.

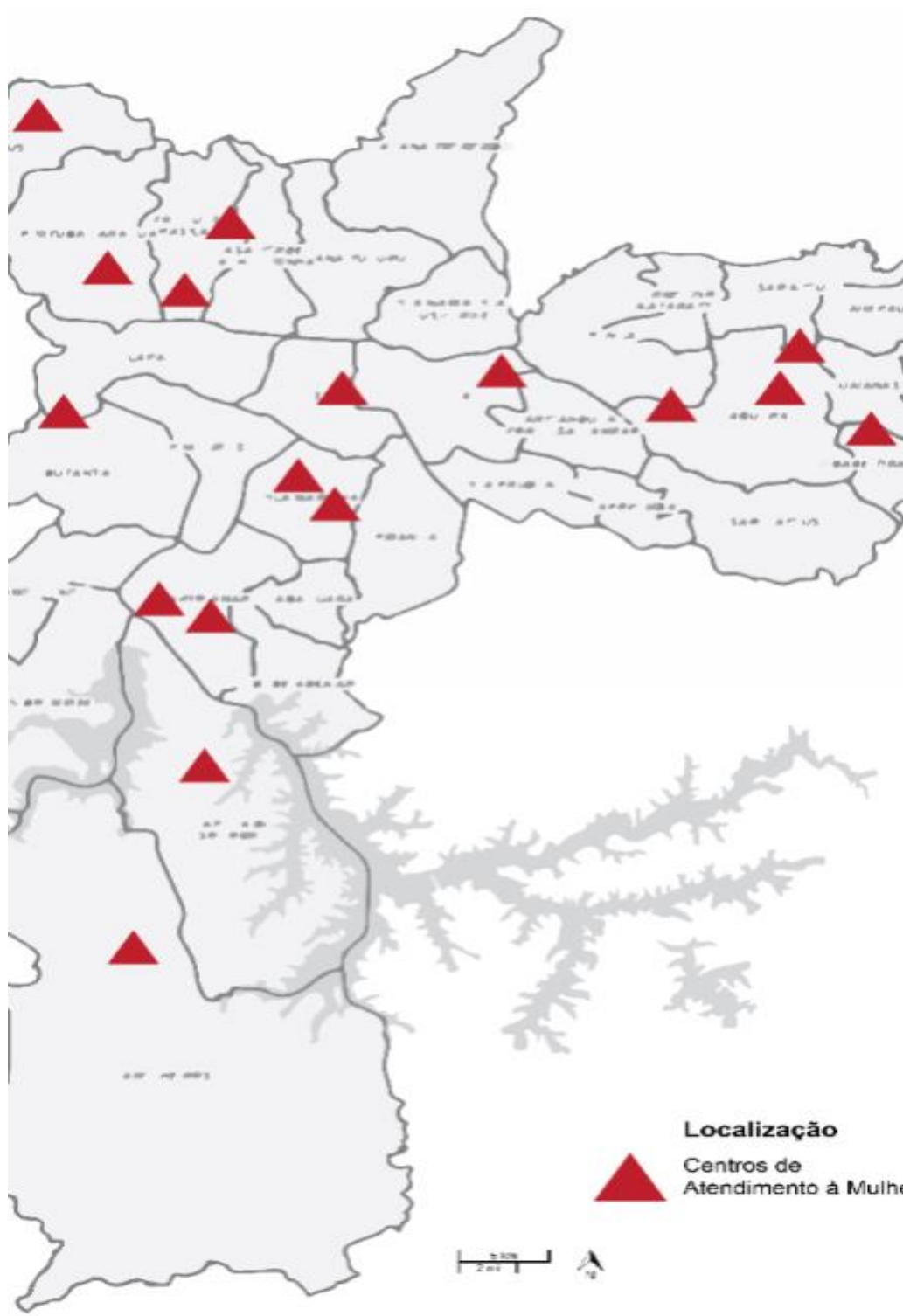


Figura 4 Localização dos centros de atendimento às mulheres em São Paulo (Sumi, 2018).

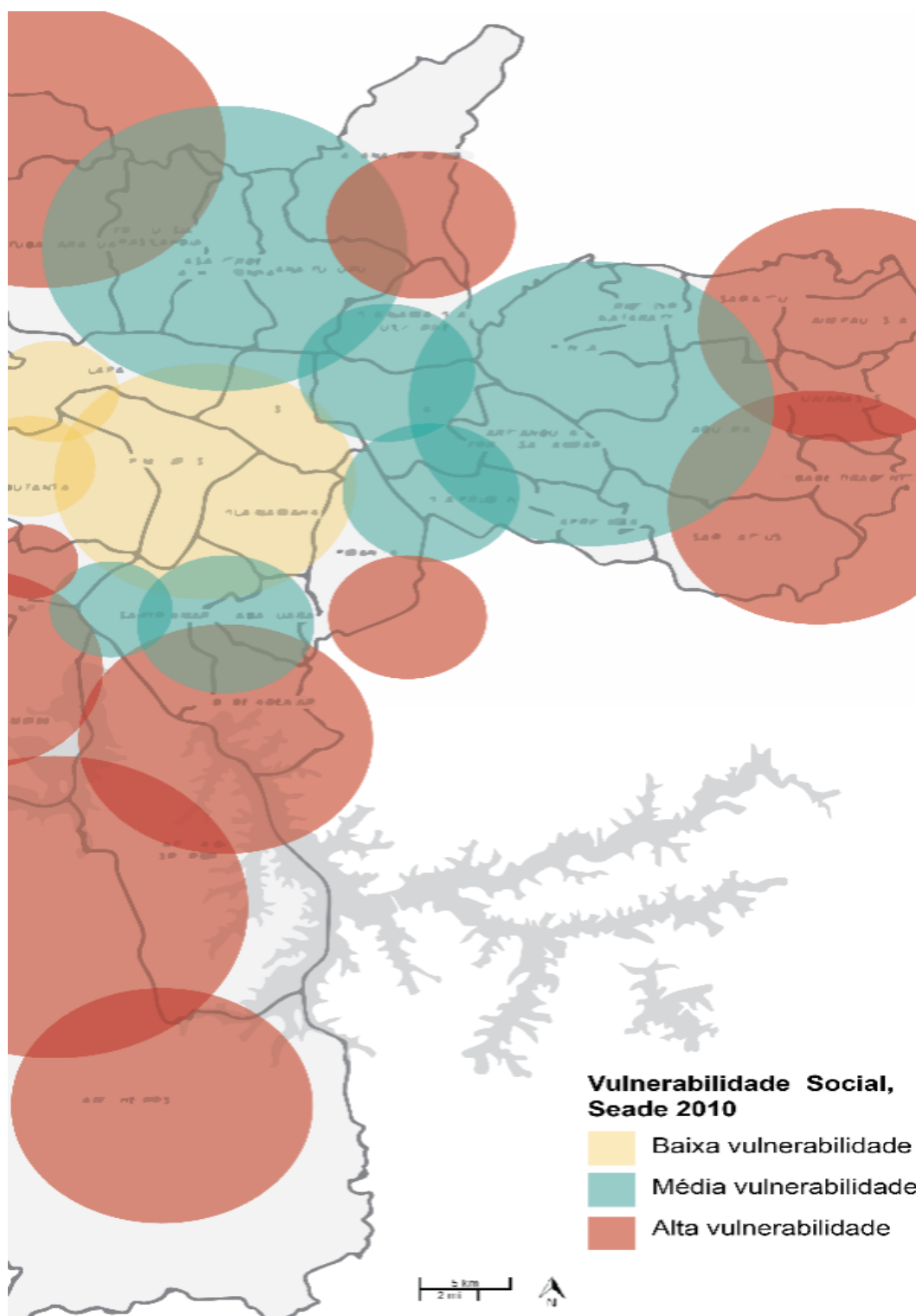


Figura 5 Vulnerabilidade social na cidade de São Paulo (Sumi, 2018).

O “*Plano Diretor Estratégico*” (Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano, 2014), da cidade de São Paulo também colocou como objetivo do sistema de equipamentos urbanos e sociais a proteção integral à família e à pessoa, com prioridade de atendimento às famílias e grupos sociais mais vulneráveis, em especial crianças, jovens, mulheres, idosos, negros, pessoas com deficiência e pessoas em situação de rua; Além das ações prioritárias com viabilização das políticas de acolhimento e proteção às mulheres vítimas de violência; E, a elaboração ou revisão de planos setoriais de educação, saúde, esportes, assistência social, cultura e segurança alimentar e nutricional transversais às políticas de gênero e raça.

Ademais, é importante salientar que, alguns serviços, como as delegacias voltadas às mulheres, no Brasil, surgiram das reivindicações dos movimentos sociais, apesar de serem atualmente associadas à Lei Maria da Penha (Debert & Gregori, 2008). Dessa forma, a atuação dos movimentos sociais, das comunidades e coletivos é indispensável e é exemplo do MMHR, já citado. Em setembro de 2014, as mulheres da comunidade de Heliópolis realizaram um “*Lanternaço*”, uma reivindicação quanto a iluminação que era precária no bairro e afetava principalmente as mulheres e trabalhadores noturnos, o que acabou por ser o primeiro bairro da cidade São Paulo a ter iluminação pública com lâmpadas de LED implantada.

Considerações

Diante do material apresentado neste artigo, a inserção e participação efetiva das mulheres no cenário político em suas diversas escalas e em atendimento as necessidades do ambiente construído, no caso, o recorte da cidade de São Paulo, é possível detectar que as políticas voltadas à segurança, à habitação e à mobilidade, possuem uma certa desvinculação entre território e os diferentes e diversos perfis de mulheres seja pela faixa etária, etnia-raça, condição laboral ou acesso à educação, tanto em relação aos homens, quanto em relação ao próprio grupo de mulheres. Ainda, as políticas identificadas não contemplam este tema em sua totalidade, são normalmente apenas destinadas as famílias sob responsabilidade financeira das mulheres ou mulheres vítimas da violência, com caráter emergencial.

Por isso, é importante lembrar que quando se trabalha com gênero, também se trabalha com a intercessão de diversas modalidades sociais e, mesmo dentro de um pequeno grupo de mulheres há uma enorme diversidade e complexidade, e, é preciso atentar para a falsa premissa de que políticas públicas especiais para certos grupos sociais, incluindo nisto as mulheres, com apenas propostas de sanar a dupla jornada de trabalho ou uso de semânticas inadequadas, por exemplo, não significa oposição às questões relativas ao patriarcado ou a desigualdade de gênero, muito pelo contrário, há a probabilidade da sua afirmação. Além disso, mostra-se a necessidade da ampliação de estudos e a busca por outros modelos dentro do planejamento urbano, que tenham intercessões entre gênero e cidade, para manifestação de propostas mais plurais e equitativas nas próprias políticas públicas.

Referências

- Bógus, L. M. M. (Org.); Pasternak, S. (Org.) & Ribeiro, L. C. de Q. (Coord.) (2015). *São Paulo: transformações na ordem urbana*. Rio de Janeiro: Letra Capital;
- Cellard, A. (2008). A Análise Documental. In: Poupart, J. et al. *A Pesquisa Qualitativa: Enfoques Epistemológicos e Metodológicos* (Tradução Ana Cristina Nasser) (pp. 295-316). Petrópolis: Vozes;
- Chant, S. (2013). Cities through a “gender lens”: a golden “urban age” for women in the global South? *Environment & Urbanization*, 25(1), 9–29. DOI: 10.1177/0956247813477809. Recuperado em 28 Março, 2016, de <http://eau.sagepub.com/content/25/1/9.abstract>;
- Companhia do Metropolitano de São Paulo (2015). *Campanha Você não está sozinha. Estamos unidas contra o abuso sexual*. São Paulo: Metrô de São Paulo;
- Companhia Paulista de Trens Metropolitanos; et al (2017). *Juntos podemos parar o abuso sexual nos transportes*. São

Paulo: CPTM;

- Datafolha Instituto de Pesquisas (2017). Visível e Invisível: a vitimização de mulheres no Brasil. *Fórum Brasileiro de Segurança Pública*, São Paulo;
- Debert, G. G. & Gregori, M. F. (2008). Violência e Gênero. Novas propostas, velhos dilemas. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 23 (66), 165-211. Recuperado em 27 Novembro, 2016 de <http://www.scielo.br/pdf/rbcsoc/v23n66/11.pdf>;
- Fenster, T. (2005). The right to the gendered city: different formations of belonging in everyday life. *Journal of Gender Studies*, 14(3). Recuperado em 06 Julho, 2016 de <http://www.adalah.org/uploads/oldfiles/Public/files/English/Publications/Makan/Makanv1/Makan-Land-Planning-and-Justice-Vol-1-Right-to-City-40-Gendered-Everyday-Life-Tovi-Fenster.pdf>;
- Fórum Social Mundial Policêntrico (2006). *Carta Mundial pelo Direito à Cidade*. Recuperado em 24 de Novembro, 2017 de <http://www.polis.org.br/uploads/709/709.pdf>;
- Fundação Thomson Reuters (2017). *The world's most dangerous cities for women 2017*. Recuperado em 01 Novembro, 2017 de <http://poll2017.trust.org/city/?id=sao-paulo>;
- França, E. & Costa, K. P., eds. (2012). Plano Municipal de Habitação: A Experiência de São Paulo. São Paulo: Secretaria Municipal de Habitação;
- França, E. & Costa, K. P., eds. (2012). *Do Plano ao Projeto: Novos Bairros e Habitação Social em São Paulo*. São Paulo: Secretaria Municipal de Habitação;
- Godinho, T. (2004). Construir a Igualdade Combatendo a Discriminação (2004). In: Godinho, T. & Silveira, M. L. da (Org.). *Políticas Públicas e Igualdade De Gênero* (pp. 55-64). São Paulo: Prefeitura de São Paulo - Coordenadoria Especial da Mulher;
- Gorsdof, L. F. (2016). Qual o lugar das mulheres nas cidades? Por um ativismo-feminista-urbano. *Observatório das Metrópoles*. Recuperado em 17 Agosto, 2016 de http://observatoriodasmetrosoles.net/index.php?option=com_k2&view=item&id=1688%3qual-o-lugar-das-mulheres-nas-cidades?-por-um-ativismo-feminista-urbano&catid=14%3Aartigos-semanais&Itemid=180#;
- Jarvis, H., Kantor, P. & Cloke, J. (2009). *Cities and Gender*. Oxônia: Routledge;
- Diógenes, J. (2017, 14 de Março). SP tem 4 registros de assédio sexual por semana no transporte público. *Jornal O Estadão de São Paulo*. Recuperado em 01 Setembro, 2017 de <http://sao-paulo.estadao.com.br/noticias/geral,sp-tem-4-registros-de-assedio-sexual-por-semana-no-transporte-publico,70001698184>;
- Lei n. 16.490, de 15 de Julho de 2016*. Dispõe sobre o desembarque de mulheres e idosos, usuários do Sistema de Transporte Coletivo, e dá outras providências. Recuperado em 24 Novembro, 2017 de http://www3.prefeitura.sp.gov.br/cadlem/secretarias/negocios_juridicos/cadlem/integra.asp?alt=16072016L%20164900000;
- Lei n. 11.977, de 7 de Julho de 2009*. Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas. Recuperado em 24 Novembro, 2017 de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Lei/L11977.htm;
- Meu corpo não é público (2017). *Meu corpo não é público*. Recuperado em 24 Novembro, 2017 de <https://meu-corpo-nao-e-publico.tumblr.com/>;

- Montali, L. & Lima, M. T. De (2015). Família, trabalho e renda: mudanças na primeira década do século XXI. In: Bógus, L. M. M. (Org.); Pasternak, S. (Org.) & Ribeiro, L. C. de Q. (Coord.). *São Paulo: transformações na ordem urbana* (pp. 158-192). Rio de Janeiro: Letra Capital;
- Muxí, Z.; et al (2011). ¿Qué Aporta la Perspectiva de Género al Urbanismo?. *Revista Feminismo/s*, Alicante, (17), 105-129. Recuperado em 02 Junho, 2015 de <http://rua.ua.es/dspace/handle/10045/22338>;
- Pinsky, C. B. (Org.) & Pedro, J. M. (Org.) (2012). *Nova História das Mulheres no Brasil*. São Paulo: Contexto;
- Secretaria de Planejamento e Gestão do Estado de São Paulo (2017). *A mulher no mercado de trabalho em 2016 – Região Metropolitana de São Paulo*. Recuperado em 24 Novembro, 2017 de <http://www.scade.gov.br/produtos/mulher-trabalho/a-mulher-no-mercado-de-trabalho-em-2016-regiao-metropolitana-de-sao-paulo/>
- Santoro, P. F. 2008 (2007). *Gênero e Planejamento Territorial: Uma Aproximação*. XVI Encontro Nacional de Estudos Populacionais, Caxambu. Anais... Caxambu: ABEP;
- Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano (2014). *Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo*. São Paulo: Gestão Urbana;
- Secretaria dos Transportes Metropolitanos do Estado de São Paulo (2013). *Pesquisa Mobilidade 2012 Região Metropolitana de São Paulo – Síntese das Informações Pesquisa Domiciliar*. São Paulo: Metrô-SP;
- Sumi, C. M. (2018). *A Cidade na Perspectiva do Gênero: as políticas públicas urbanas 1990-2015 em São Paulo/SP*. 139p. Dissertação (Mestrado). Faculdade de Engenharia Civil, Arquitetura e Urbanismo. Universidade Estadual de Campinas, Campinas.

Análise da evolução dos Planos Diretores de Florianópolis

Analysis of the evolution of Municipal Plans of Florianópolis

Juliana Carioni Di Bernardi | juliana.carioni@posgrad.ufsc.pr

Universidade Federal de Santa Catarina

Gabriel Bertimes Di Bernardi Lopes | gabriel.di.bernardi@ufsc.br

Universidade Federal de Santa Catarina

Adriana Marques Rosetto | arossetto@arq.ufsc.br

Universidade Federal de Santa Catarina

Resumo

Os planos diretores em Florianópolis foram objeto da pesquisa, que teve como objetivo geral analisar a evolução no processo de formulação e espacialização das intenções destes, cujos resultados são apresentados no presente trabalho. Portanto, o estudo aqui proposto demandou referencial teórico e método que possibilitou a compreensão das múltiplas determinações e combinações geográficas responsáveis pelo planejamento urbano e regional, evolução da legislação urbanística e o processo de urbanização na Ilha de Santa Catarina. Desta forma, a formação socioespacial foi utilizada como categoria de análise. Assim apresenta-se um estudo sucinto sobre os cinco planos diretores de Florianópolis, aprovados por leis municipais nos anos de 1955, 1976, 1985, 1997 e 2014, estabelecendo-se relação com a concepção de desenvolvimento, em especial o turístico, para a cidade.

Palavras-chave

Planejamento Urbano e Regional; Legislação Urbanística; Plano Diretor; Urbanização de Florianópolis.

Abstract

The master plans in *Florianópolis* were the object of the research, whose general objective was to analyze the evolution in the process of formulation and spatialization of the intentions of these, whose results are presented in the present work. Therefore, the study proposed here required a theoretical framework and method that made possible the understanding of the multiple determinations and geographic combinations responsible for urban and regional planning, evolution of urban planning legislation and the urbanization process in *Santa Catarina* Island. In this way, socio-spatial formation was used as a category of analysis. This is a brief study of *Florianópolis* five master plans, approved by municipal laws in 1955, 1976, 1985, 1997 and 2014, establishing a relationship with the design of development, especially tourism, for the city.

Keywords

Urban and Regional Planning; Urban Planning Legislation; Master plan; Urbanization of *Florianópolis*.

Introdução

O objetivo geral desta pesquisa foi analisar o processo de evolução dos planos diretores em Florianópolis.

A legislação urbanística muitas vezes é formulada para atender interesses de grupos específicos, evidenciando a influência do poder econômico sobre o poder político. Para assegurar o desenvolvimento de empreendimentos imobiliários, leis são ajustadas, beneficiando determinados grupos econômicos. Atualmente, grandes empresas ditam a organização do mercado imobiliário em Florianópolis, em consonância com a desenfreada busca da elevação dos lucros em detrimento da qualidade de vida do cidadão florianopolitano.

O estudo aqui proposto apoia-se em um referencial teórico e em um método, que possibilita a compreensão das múltiplas determinações e combinações geográficas, políticas, econômicas, culturais e naturais, responsáveis pelo processo de urbanização e evolução da legislação urbanística na capital catarinense. Foi utilizado como instrumento de análise a categoria desenvolvida por Milton Santos, denominada formação socioespacial.

Esta categoria está associada à evolução desigual das sociedades, com seus impulsos próprios e com a atuação das forças externas, orientadas pelas relações de produção, transformadas pelo trabalho humano condicionado por leis historicamente determinadas. A história não se escreve fora do espaço, da mesma maneira que não há sociedade fora espaço. O espaço é social (Santos, 1977).

Logo, demonstra a impossibilidade de dissociar a dimensão espacial dessa categoria, configurando-se em perspectiva teórica essencial nos estudos geográficos. Essa categoria envolve as noções de desenvolvimento desigual e da sobrevivência de estruturas capitalistas das formações anteriores.

A totalidade da natureza se desvenda a partir do entendimento da história, e esta se diferencia da história natural por constituir processo evolutivo dos organismos conscientes. A concepção da história como sendo uma série de lutas de classe, tem um conteúdo muito maior e mais profundo do que a simples redução ao conceito darwinista de luta pela vida (Engels, 1985).

O espaço representa a totalidade social, ou seja, uma formação socioespacial, fruto de um complexo de combinações de elementos naturais e humanos. As combinações mistas se desenvolvem no tempo e no espaço, em uma base territorial formado pelo tempo geológico e uma base humana formada pelo tempo histórico (Cholley, 1964).

A pesquisa foi baseada nas análises de revisão bibliográfica, de saídas de campo, de dados estatísticos, e de imagens de satélite. O presente artigo realizou uma sucinta análise da evolução dos planos diretores da capital catarinense, aprovados nos anos de 1955, 1976, 1985, 1997 e 2014.

O Plano Diretor de 1955

Muitas foram às leis esparsas que tentaram ordenar a ocupação do solo e o processo de urbanização da cidade. Porém, a primeira e verdadeira experiência de Florianópolis com a elaboração de um Plano Diretor se deu somente com o Plano da década de 1950. Foi o primeiro plano diretor aprovado pela Câmara Municipal, através da Lei nº 79/51. Trazia disposto

em seu artigo 1º: “Fica o Governo Municipal autorizado a contratar com um escritório técnico especializado ou com um engenheiro urbanista, o estudo e a elaboração de um Plano Diretor para a Capital”. Durante a gestão do Prefeito Paulo Fontes, entre os anos de 1951 e 1955, este plano diretor foi elaborado e aprovado (Campos, 2010).

Este primeiro Plano Diretor Municipal, denominado de “Código Municipal de Florianópolis”, foi aprovado na Câmara de Vereadores em 15 de novembro de 1955, através da Lei nº 246/55. Tal plano influenciou o plano modernista de 1976.

Esta primeira experiência em planejamento de Florianópolis foi coordenada por Edvaldo Pereira Paiva, com participação Edgar Graeff e Demétrio Ribeiro em 1951. Esta equipe contratada preparava na ocasião um plano modernista para Porto Alegre, inspirado no planejamento urbano uruguaio, orientado pela Carta de Atenas. O plano indicava uma hierarquização das vias de transporte, caracterizada por uma via tronco entre o continente e a ilha, embora implantados de forma assistemática por questões políticas, construindo primeiro a Avenida Beira Mar Norte, uma via hierarquicamente inferior que a via Expressa Sul, uma via tronco de circulação principal (Pereira, 2011).

Este plano diretor determinava a localização de certas estruturas como a estação ferroviária, a estação marítima, a rodoviária, o centro cívico, o campus universitário e o estádio esportivo, além de diferenciar a ocupação da Ilha e do Continente em função dos equipamentos e das atividades que cada área exerceria. Na parte continental o plano foi mais voltado para o Bairro do Estreito. Um aterro de mais de 60 hectares, localizado entre a Ponta do Leal e a Ponte Hercílio Luz abrigaria as novas instalações portuárias. Nas imediações deste complexo portuário e industrial, as áreas residenciais teriam seu espaço dando condições para a expansão urbana. Na Ilha o plano era apenas na área da península. Propunha, na parte sul da península, a implantação de uma Via-Tronco. Esta via se originaria no Continente, efetuar a conexão com a Ilha, contornando a orla sul da península. Ao longo desta Via-Tronco seriam instalados um centro cívico e um centro religioso-comercial na área da Praça XV, e sobre um aterro na extremidade da via a Cidade Universitária (Sugai, 2015).

A ocupação das glebas situadas ao norte da península era umas das prioridades do plano. A urbanização partiria da ampliação do sistema viário que desmembraria essas glebas. A construção destas novas ruas garantiria a ocupação e a acessibilidade na área norte da península, fazendo sua ligação a oeste da península com a Ponte Hercílio Luz, e ao sul da península com o centro administrativo comercial da cidade.

Uma avenida à beira-mar contornando a orla norte seria implantada sobre o fundo das propriedades existentes e em parte sobre aterro. Esta avenida seria conectada com a via tronco sul, alcançando o centro administrativo-comercial da cidade pela orla. Esta nova avenida acabou sendo chamada de Avenida Beira-Mar Norte. Implantada na década de 1960, tornou-se a ligação viária precursora da atual Via de Contorno Norte-Ilha. Esta que era uma via secundária no Plano modernista de 1951 acabou assumindo o papel de via-tronco no processo de urbanização que se estabeleceu.

No final da década de 1950 surgiu a ideia da construção de um campus universitário no bairro Trindade, conforme figura 1. Nesse período, houve poucos investimentos do Estado na área da mobilidade, carecendo principalmente intervenções que melhorassem a acessibilidade à região do campus universitário.

A estrada que dava acesso aos balneários do norte da Ilha, a SC-01 (atual SC-401), surgiu dos antigos caminhos do século XVIII que levavam ao Forte de São José da Ponta Grossa, e até a década de 1960 não tinha sido asfaltada.

Todo o norte da Ilha foi privilegiado com um novo sistema viário, infraestrutura, equipamentos, áreas verdes e com o benefício de sua qualificação e preservação, restringindo a ocupação das atividades indesejáveis, como as atividades industriais e portuárias, através da legislação urbana. Fica evidente a negação da cidade tradicional e a forte inspiração funcionalista.

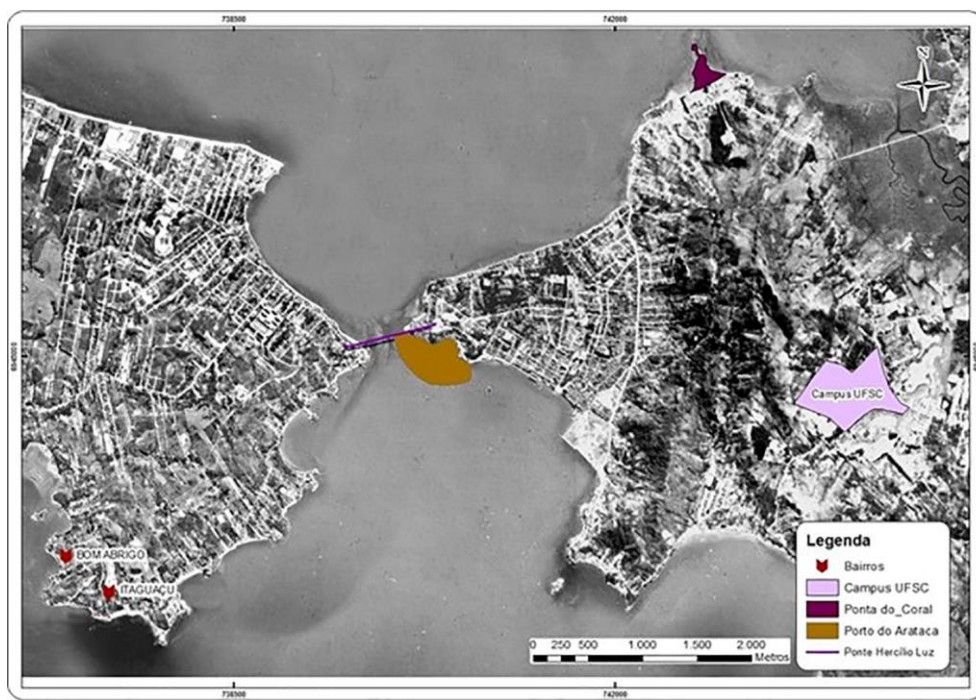


Figura 1 Transformações urbanas na região central de Florianópolis em 1955 (Lopes, 2015).

O Plano Diretor de 1976

Na década de 1970, os capitais comerciais tradicionais da cidade foram substituídos por capitais comerciais nacionais, a exemplo da Colombo, Arapuá, Pão de Açúcar e Ponto Frio, bem como por capitais regionais, com destaque para Cassol, Imperatriz e Casas da Água. Os desdobramentos da fase se fazem sentir no processo de balnearização de Florianópolis, modernização das instituições públicas, através da instalação de universidades, Eletrosul, Celesc, Besc, Telesc, DNOS, DNER entre outras instituições, bem como obras de infraestrutura, a exemplo da construção da BR 101. Uma nova política de investimentos federais e estaduais passa a beneficiar Florianópolis, modificando radicalmente o perfil da cidade (Bastos, 2000).

Em 1969, outro plano diretor modernista passou a ser coordenado pelo arquiteto urbanista Luiz Felipe Gama d'Eça. O plano apresentava pressupostos técnicos orientados pela crença no processo de planejamento articulado dos planejadores locais com o processo de planejamento nacional integrado da época, e fê no planejamento regional segundo os princípios da Carta de Atenas (Pereira, 2011).

A Lei nº 1440/76 aprovou o plano em 1976, distribuindo as indústrias ao longo da BR-101 nos municípios de Palhoça e São José, e disseminando áreas agrícolas no espaço regional, caracterizando Florianópolis como uma metrópole de trocas.

Este plano pode ser considerado desenvolvimentista, racionalista e planejador.

Algumas condições marcaram esse novo plano, conforme figura 2: a) a implantação de uma base naval e um complexo portuário em Anhatomirim, situado no Continente, próximo ao limite norte da Ilha; b) a criação de redes de integração rodoviária dentro da área metropolitana (rodovias estaduais); c) a integração destas rodovias com a BR-282 (Florianópolis/Lages), para acelerar o desenvolvimento em Lages e região. O plano indicava duas áreas de expansão urbana. Uma área ao longo da BR-101, em trecho dos municípios de São José, Palhoça e Biguaçu. A outra, mais importante, na costa leste da Ilha. A condição básica do plano era a implantação, em caráter de absoluta prioridade, do Plano Urbano de Florianópolis e área conurbada (Sugai, 2015).

Outra meta do plano era a criação do centro metropolitano, situado na área urbana central, da Ilha e do Continente, voltado para a Baía Sul. Neste Centro Metropolitano estavam previstas uma série de grandes intervenções que consolidariam um centro administrativo, institucional e financeiro.

Destaque para a proposta de uma nova ponte Ilha-Continente (Ponte Colombo Salles) e um grande aterro para dar suporte às diversas conexões viárias (aterro da baía sul), os terminais rodoviários, o centro cívico, o túnel do Morro do Penhasco (obra executada no Plano Diretor de 1997, enquadrado na Lei n.001/97) e os prédios do Legislativo, Judiciário e Executivo.

A maior intervenção do plano era o eixo viário de integração Continente-Ilha, que se dirigia para a área sudeste de Florianópolis. A nova ponte Ilha-Continente e o Túnel do Penhasco se conectariam com a Via Expressa. Seriam implantados na parte sul do Morro da Cruz. Um novo trecho da Via Expressa continental foi denominada BR-282 e a sua continuidade na Ilha denominava-se Via Expressa Sul (obra foi executada no Plano Diretor de 1997). O principal acesso à cidade universitária seria feito pelo Saco dos Limões, através de uma derivação desta via expressa. Esta obra é prevista pelo Plano Diretor de 2014, enquadrado na Lei n.482/14.

Na parte urbana da ilha foram previstas vias de trânsito rápido contornando a área da península e o Morro da Cruz, através de um viário formado pela continuidade da Avenida Beira-Mar Norte em conexão com a Via Expressa Sul.

Um complexo rodoviário ao longo da Ilha, garantindo acessibilidade a todos locais considerados de interesse turístico também estava previsto no plano. Outro feito do plano era um circuito rodoviário ao redor da Ilha, que totalizavam 116 km de estradas mais amplas e asfaltadas. Já que pouquíssimas estradas estavam pavimentadas.

No Setor Oceânico Turístico o plano previa uma ligação rodoviária pela orla leste entre a Praia da Joaquina, Praia do Campeche e Morro das Pedras. A Via Parque faria conexão com a Via Expressa Sul. O projeto desta via nunca foi executado.

Apesar da importância de Canasvieiras e Jurerê como pontos turísticos hoje, os mesmos ficaram em sexto lugar na lista de prioridade do plano. Não foram previstos nestes balneários investimentos urbanos semelhantes aos definidos para o Setor Oceânico Turístico. Novamente o plano dá indícios de um privilégio ao sudeste da ilha. A única Via Expressa prevista neste Plano Urbano de Florianópolis ligaria a BR-101 com a Via Parque.

O Plano Integrado garantia acessibilidade rodoviária a todas as regiões da Ilha, privilegiando, no entanto, a área do

Campeche. Não era prevista nenhuma outra via expressa além da Via Expressa Sul, que ligava a BR-101 ao sudeste da Ilha. A Avenida Beira-Mar Norte não foi proposta pelo Plano Integrado com características de via expressa. Faria parte do anel viário ao redor do Morro da Cruz, com duas pistas até o campus da UFSC e deste até o Saco dos Limões, conectando-se ali com a Via Expressa Sul, apresentando características de avenida de trânsito rápido e não de via expressa.

Apesar da Avenida Beira-Mar Norte ter garantido acessibilidade e tantos privilégios locacionais à região, os acontecimentos têm evidenciado as dificuldades de mobilidade entre esta via expressa e os bairros residenciais em seu entorno.

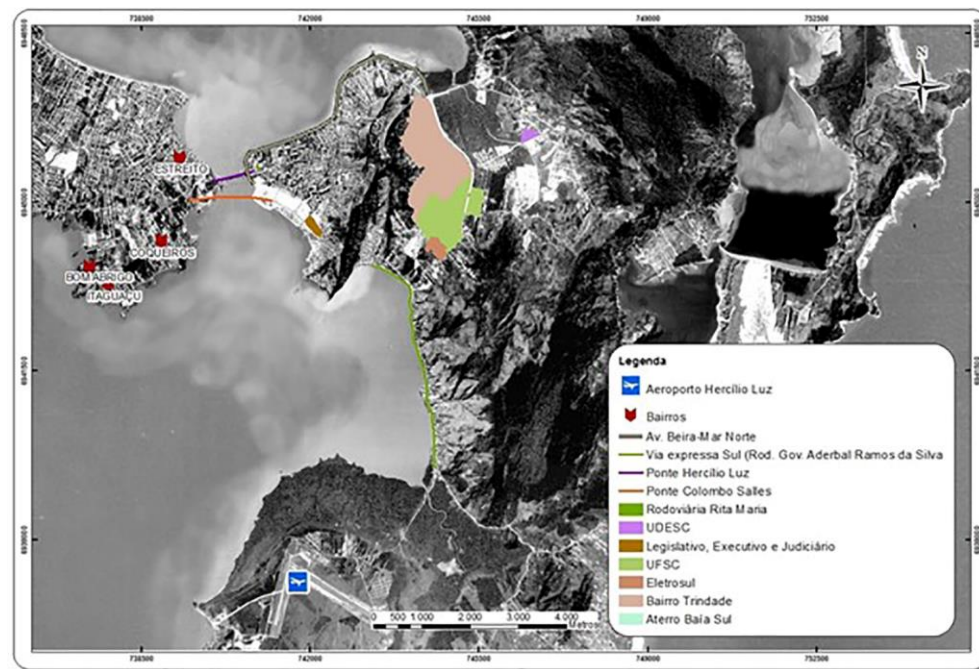


Figura 2 Transformações urbanas na região central de Florianópolis em 1976 (Lopes, 2015).

O Plano Diretor de 1985

Duas questões fundamentais devem ser consideradas quando se trata de destruição de capital pelas crises. Onde o processo de reprodução se estanca e o processo do trabalho se restringe, destrói-se capital efetivo. Porém, não se destroem valores de uso. Alguns perdem e outros ganham (Marx, 2017).

Depois da fase próspera vivida na década de 1970 pelas empresas ligadas à construção civil, a década de 1980 marca um período muito difícil devido à grande crise econômica nacional, mesmo com as medidas paliativas tomadas pelo Banco Nacional de Habitação. Como a procura por apartamentos na Grande Florianópolis estava grande e a população crescendo em um ritmo acelerado, a cidade sofreu com a falta de imóveis para compra. Com isso, o valor dos alugueis subiu de 30 a 50% (Campos, 2010).

Embora estivéssemos vivendo uma crise, percebia-se a expansão do espaço urbano. Provocados em parte pelo turismo, setor este que, durante este período se desenvolveu. Outro motivo é que, tanto a população de classe média como a população de menor poder aquisitivo que buscam empregos continuam a mudar-se para a região. Desse modo nos anos 80 houve uma transformação na indústria imobiliária e grande expansão urbana.

Desde a entrada em vigor do Plano Diretor em 1976, até 1993, o Plano sofreu 285 alterações pontuais, ficando totalmente descaracterizado enquanto um instrumento de planejamento. Na gestão de Esperidião Amim, entre os anos 1989 e 1992, promoveram-se 158 alterações do Plano Diretor (Centro de Estudos Cultura e Cidadania, 1997).

Após uma série de alterações o Plano Diretor de 1976 foi ficando defasado e perdeu a sua eficácia. Surge o Plano Diretor dos Balneários em 1985, em decorrência da expansão urbana ocorrida em Florianópolis, durante a década de 1970 e início da década de 1980. Neste período os empreendedores da construção civil tiveram nas praias da Ilha uma excelente fonte de renda e lucros, a exemplo do sucesso do empreendimento do Grupo Habitasul no norte da Ilha, indicado na figura 3, e dos loteamentos no leste da Ilha, indicados na figura 4.

Em 1985 é aprovado o Plano Diretor dos Balneários com a Lei Municipal nº 2193/85. Pode-se destacar que de início em função da problemática definida, ao contrário do Plano de 1976, o Plano de Balneários não elegeu as áreas de transporte como ponto chave. Destinou apenas três seções relativas ao Sistema Rodoviário, Hidroviário e à Circulação de Pedestres (Sugai, 2015).

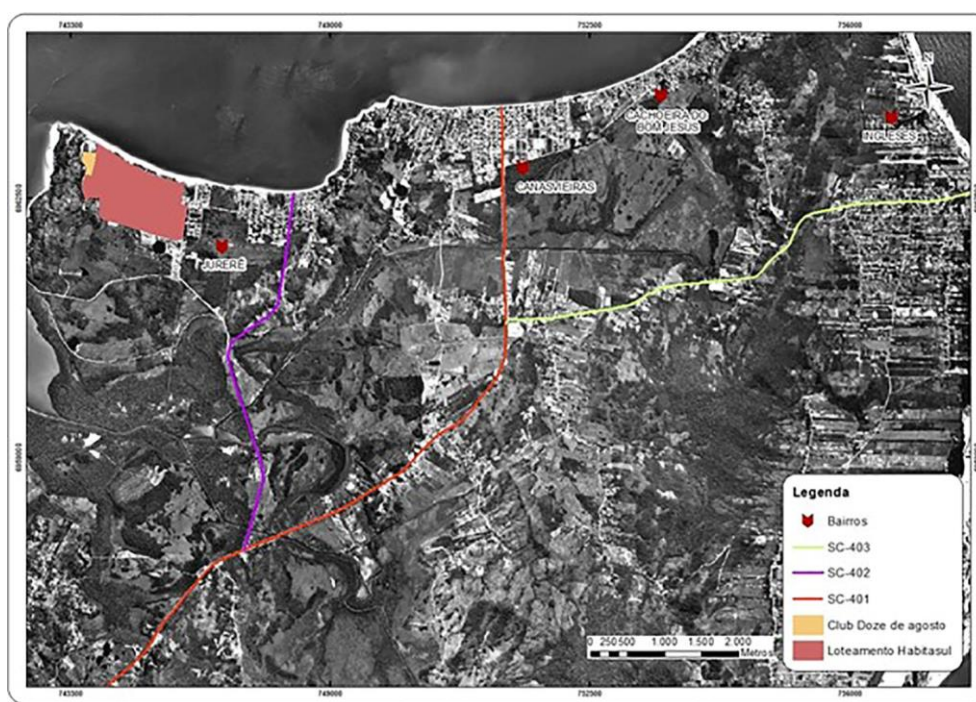


Figura 3 Transformações urbanas na Região Norte de Florianópolis em 1985 (Lopes, 2015).

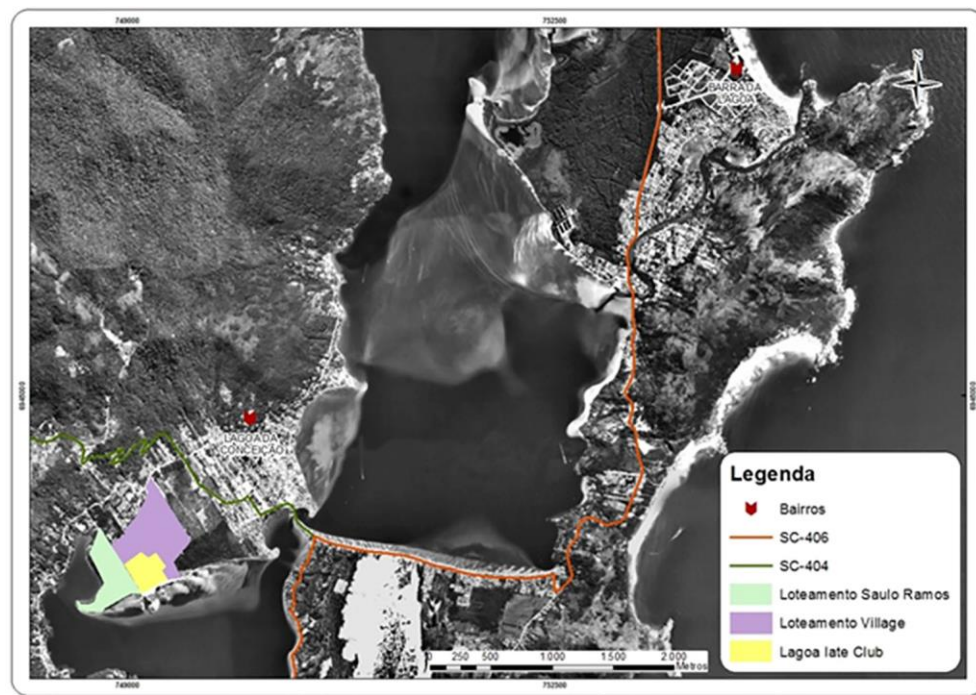


Figura 4 Transformações urbanas na Região Leste de Florianópolis em 1985 (Lopes, 2015).

O Plano Diretor de 1997

O Plano Diretor de 1976 já se encontrava defasado no início da década de 1980. Foi aprovado um novo plano no dia 29 de setembro de 1997, através da Lei Complementar nº 001/97, com o nome de Plano Diretor do Distrito Sede do Município de Florianópolis. O plano antes de aprovado foi discutido com 22 comunidades, por um período de 6 meses. Das 159 emendas apresentadas, 78 foram incorporadas. Na segunda metade da década de 1990 destacaram-se financiamentos feitos pela Caixa Econômica Federal, que contribuíram com o desenvolvimento da indústria da construção civil na região durante este período. Assim, no fim da década de 1990, observou-se uma gradativa e constante recuperação do mercado imobiliário e da indústria da construção civil, que vai culminar com uma explosão imobiliária. A explosão imobiliária a partir do ano 2000 teve como característica fundamental a participação de construtoras de outros estados (Campos, 2010).

O plano diretor aprovado em 1997 apresentou sérias contradições, com destaque para as inúmeras modificações de zoneamento feitas por leis específicas que seguiram o Plano Diretor de 1976. Assim o plano de 1997 apresentou um zoneamento muito diferente do anterior, mas muito parecido em relação ao uso do solo. O zoneamento tomou o lugar do plano (Pereira, 2011).

Apesar de os Planos dos Balneários sugerir regulação por 20 anos, a Lei Municipal nº 5055/97 definiu uma década depois o novo plano diretor da cidade. Foram implantadas infraestruturas previstas no Plano Diretor Municipal de 1955, a exemplo do Túnel do Penhasco e do Aterro do Saco dos Limões, conforme indicado na figura 5.

O plano apresentou nova regulação do uso e ocupação do solo. Especialmente quanto à localização, aos acessos, à implantação das edificações e outras limitações ao direito de construir. Desaparece a função das terras para a produção agrícola.

No sistema viário houve poucas mudanças em relação ao Plano dos Balneários. Entre elas destaca-se a inclusão do artigo 119, que trata da rede de hierarquização viária. Este artigo define o sistema viário é por uma rede de vias hierarquizadas, as quais devem ser obedecidas e implantadas em todos os projetos de urbanização ou ocupação e que, de acordo com as suas funções e capacidades têm as seguintes denominações: a) Vias arteriais - ligação entre o Centro, os balneários e os municípios vizinhos; b) Vias principais - ligação do tráfego de passagem com o tráfego local. Via facilitadora do transporte coletivo; c) Vias coletoras - ligação do tráfego das vias sub-coletoras e locais com as vias principais. Corredor de comércio e serviços; d) Vias sub-coletoras - ligação das vias locais às vias coletoras. Função comercial. Facilita o acesso ao interior dos bairros; e) Vias locais - ligação das demais vias de circulação com os lotes urbanos residenciais; f) Vias preferenciais para pedestres - ligação do fluxo de pedestres com os lotes urbanos residenciais; g) Vias panorâmicas - função de turismo e lazer devido à visibilidade da paisagem com elementos naturais e culturais marcantes; h) Ciclovias - destinadas à circulação exclusiva de bicicletas (Sugai, 2015).

A concorrência intercapitalista no mercado imobiliário em Florianópolis passou a empregar estratégias concorrenciais inovadoras nas áreas mais valorizadas da cidade, assim os padrões de concorrência e competitividade elevaram-se, forçando o desenvolvimento de inovações tecnológicas e estratégias empresariais mais refinadas, favorecendo o surgimento grandes empreendimentos de alto padrão, como *shoppings*, *resorts*, loteamentos e condomínios fechados. (Lopes, 2015).



Figura 5 Transformações urbanas na região central de Florianópolis em 1997 (Lopes, 2015).

O Plano Diretor de 2014

Com o advento do Estatuto da Cidade em 2001 fez com que Florianópolis iniciasse seu planejamento participativo em 2004. Um planejamento distinto de todos os outros realizados e que após mais de dez anos de conflitos ainda não se concretizou. Foi aprovado em 06 de janeiro de 2014, com enorme resistência popular e do Ministério Público Federal o novo Plano Diretor Municipal, através da Lei Complementar nº 482/14. Dificilmente, assistiremos disputa mais explícita, que opõe Prefeitura e Câmara Municipal de Florianópolis, que representam os interesses do mercado imobiliário, contra

os moradores, representantes comunitários e diversas organizações da sociedade civil. Trata-se de um conflito onde os interesses do mercado imobiliário, Prefeitura, Câmara Municipal, comerciantes locais, movimentos de luta por moradia, moradores de cortiços, moradores de favelas, recicladores, ambulantes e moradores de rua estão muito claros, e a população não está aceitando passivamente (Lopes, 2015).

Na capital catarinense, como em todas as metrópoles brasileiras, um furacão imobiliário revoluciona bairros residenciais e até mesmo as periferias distantes, empurrando os pobres para além dos antigos limites, insuflado pelos recursos do Minha Casa Minha Vida no contexto de total falta de regulação fundiária e ou imobiliária. A especulação imobiliária aumenta, auxiliada por políticas públicas que identificam valorização imobiliária como progresso.

O atual Plano Diretor de Florianópolis (2014) trás com uma série de questões polêmicas como, por exemplos, o empreendimento Parque Hotel Marina Ponta do Coral e a Área de Urbanização Especial no Distrito do Pântano do Sul.

O tradicional espaço público, localizado no Centro de Florianópolis, denominado Ponta do Coral, há muito tempo é objeto de interesse dos grandes empreendedores. Atualmente os grupos Hantel e Nova Próspera Mineração estão projetando no local o Parque Hotel marina Ponta do Coral, mesmo com total desaprovação dos movimentos sociais que exigem a manutenção do espaço como público. Formou-se o movimento Ponta do Coral 100% Pública, com o intuito de formar o Parque Cultural das 3 Pontas, indicado na figura 6.

As manifestações sociais deram origem a Ação Civil Pública nº 5013052-40.2012.404.7200/SC, em 18 de julho de 2012 (Ação Civil Pública, 2014) que questiona principalmente a legalidade frente à emissão da autorização do licenciamento ambiental do empreendimento.

Este Complexo Multiuso/Hotel Marina pode trazer enormes danos à mobilidade urbana já saturada, ao meio ambiente, à paisagem natural da orla e ao seu entorno imediato. Outra manobra dos empreendedores buscaria também privatizar 57.436,00 m² de espelho d'água para construção de uma marina para 247 embarcações na foz da bacia do Itacurubi. É importante salientar que o projeto do Parque Hotel Marina Ponta do Coral foi elaborado sem a vinculação ao Projeto Orla e ao Plano de Mobilidade Urbana.

A legislação em vigor, lamentavelmente, permite a construção de edificações com duas torres de 18 pavimentos na Ponta do Ataliba e Ponta do Coral, desde que sejam utilizados como hotel. Não satisfeitos com este incentivo, vários vereadores assinaram o projeto de lei propondo que uma destas torres de 18 pavimentos seja de múltiplos usos, concentrando os serviços de escritórios, comércio e hotel. Com a possibilidade de implantação de escritórios, cursos e comércio em geral, criar-se-ia um grande fluxo de veículos, semelhante ao Shopping Beira-Mar Norte, o que no caso da Ponta do Coral seria totalmente inadequado e absolutamente incoerente com o planejamento da cidade. Permitir o surgimento de outro grande polo gerador de tráfego seria uma absoluta falta de coerência e um desrespeito com a população. Os vultosos recursos gastos anualmente no sistema viário visam justamente facilitar o tráfego de veículos para o Centro e para o Norte da Ilha.

Já, o acréscimo de marinha pretendido pelo empreendimento em tela é objeto de procedimento de Licenciamento Ambiental Estudo Prévio de Impacto Ambiental (EIA, veja-se Lopes, 2015). Trata-se de empreendimento sobre o mar territorial brasileiro, em águas interiores, portanto a competência para o licenciamento ambiental é responsabilidade do IBAMA. O mar territorial constitui parte do território nacional, cujo domínio é da União Federal, e seus limites compreendem a uma

faixa de doze milhas marítimas de largura, medidas a partir da linha de baixa-mar do litoral continental e insular, tal como indicada nas cartas náuticas de grande escala, reconhecidas oficialmente no Brasil.

Tal observação é importante uma vez que na prática muitos infratores ou interessados em procedimentos diversos adotam a tática de afirmar que não se trata de mar territorial a parcela deste bem federal entre a baixa-mar e a linha de base reta, com o objetivo de quitar obrigações e responsabilidades legais. A denominada Baía Norte de Florianópolis trata-se de parcela do Mar Territorial classificada como águas interiores, por encontrar-se entre a baixa-mar e a linha de base reta definida pelo Decreto nº 4.983/04 (Decreto Federal, 2014).

No caso da Área de Urbanização Especial (AUE) do Distrito do Pântano do Sul uma proposta de parcelamento do solo urbano para implantação de lotes comerciais e residenciais unifamiliares e multifamiliares, localizada no Distrito do Pântano do Sul, Município de Florianópolis/SC. O Grupo CR Almeida e a JAT Engenharia e Construções possuem projetos na área indicada na figura 7.

O Grupo CR Almeida planeja empreender um loteamento com habitações unifamiliares e multifamiliares. Já o projeto original da JAT Engenharia e Construções conta com a implantação de um campo de golfe, um resort e condomínios residenciais multi e unifamiliares, além das demais infraestruturas que compõe um grande empreendimento turístico.

Os empreendimentos estão localizados na área da Bacia Hidrográfica do Pântano do Sul. Faz parte do Distrito do Pântano do Sul, e está no entorno do Parque Municipal da Lagoa do Peri e do Parque Municipal da Lagoinha do Leste. Essas Unidades de Conservação estão à aproximadamente 1 km do empreendimento. A área de Proteção Ambiental da Baleia Franca encontra-se na região marinha próxima e o Parque Estadual da Serra do Tabuleiro a menos de 10 km do local proposto para o empreendimento.

Em relação ao saneamento básico as comunidades anseiam pela instalação de um sistema de coleta e tratamento esgoto, que até o momento está em fase de projeto. A coleta de lixo é insuficiente e a coleta seletiva não atende a todas as comunidades. Existe também a preocupação com a futura falta d'água, já que atualmente ocorrem períodos de deficiência hídrica, especialmente no verão quando a demanda aumenta muito com o acréscimo da população.

A projeção de severos impactos ambientais decorrentes da implantação destes empreendimentos na AUE alarmou a comunidade local, que buscou resistir à ação dos grupos empreendedores mobilizando a participação comunitária organizada, com a atuação da Associação de Moradores do Pântano do Sul e de outros movimentos ecológicos locais.

O caso chamou a atenção do Ministério Público Federal (MPF), que em 2004 impetrou uma Ação Civil Pública (ACP). O objetivo do é inibir a ação de qualquer empreendimento na planície do Pântano do Sul, como nos casos dos projetos da JAT Engenharia, do Grupo CR Almeida. De acordo com a ACP nº 2004.72.00.015309-6/SC (Ação Civil Pública, 2004), o MPF busca a nulidade de registro imobiliário de imóvel concedido originalmente pelo Estado de Santa Catarina em terras devolutas da União, área de preservação permanente, ou seja, imóveis da União.

O que se conclui, então, que a área é de propriedade da União, não havendo prova alguma de que a titularidade das terras tenha sido transferida por ela ao Estado de Santa Catarina, a legitimar o registro imobiliário levado a efeito pelo Instituto de Reforma Agrária de Santa Catarina (IRASC).

Utilizando-se dos mesmos critérios adotados pela Secretaria do Patrimônio da União (SPU) para identificação de terrenos de marinha e acrescidos, identificou-se como de domínio da União uma área adicional de 85,37 hectares, que foi ignorada no levantamento preliminar apresentado pela SPU ao MPF. Se forem consideradas as áreas de bens de uso comum, a área de domínio da União a oeste da SC-406 possui 124,37 hectares. No que tange esta análise, a União busca a condenação dos atuais proprietários da área e a restituição imediata do bem ora reivindicado, consolidando-se a posse e o domínio em favor da União.

Em dezembro de 2012 a Fundação Municipal de Meio Ambiente de Florianópolis (FLORAM), deliberou uma resolução por via da sua Câmara Técnica Ambiental, no bojo da proposta apresentada à PMF em junho de 2012, apoiando a criação de um parque ambiental. Diante da posição já externada pela FLORAM em favor da criação de um parque ambiental, a Prefeitura deveria dar continuidade a tramitação do projeto e cumprir o que prometeu antes de ser eleito, decretando a criação da unidade de conservação, todavia o atual Plano Diretor aprova na região objeto deste estudo uma área de urbanização especial, cabendo uma operação urbana consorciada.

Seria importante rever no Plano Diretor, a verticalização (até 16 pavimentos, sem prévia infraestrutura em várias regiões), o controle do uso residencial em áreas de preservação permanente, ferindo as leis ambientais e ameaçando o meio ambiente, e os impactos sobre a mobilidade urbana, pois Florianópolis encontra-se com sérios problemas de produção de infraestruturas urbanas, de tal maneira que, a mobilidade urbana tornou-se um dos elementos mais impactados na estruturação urbana.

A Ilha de Santa Catarina firmou-se como um importante pólo turístico e sua economia é fundamentada basicamente no setor terciário, com a prestação de serviços, o turismo, o comércio, a construção civil e o mercado imobiliário. O crescimento populacional de Florianópolis supera a média brasileira. Cerca de 5000 pessoas migram para a Ilha de Santa Catarina a cada ano. Florianópolis tornou-se uma cidade cosmopolita, apresentando diferentes conteúdos socioeconômicos e culturais, incorporando e combinando legados históricos bastante expressivos. O turismo, a indústria da construção civil, o mercado imobiliário, o comércio e a prestação de serviços impulsionam a economia do Município (Campos, 2010).

Em novembro de 2017, por decisão do Superior Tribunal de Justiça foi derrubada toda a judicialização e revisão do Plano Diretor Participativo de Florianópolis, determinada pela Justiça Federal por causa da comprovada falta de transparência e participação popular, validando a Lei nº 482, aprovada em 2014 (Lei Municipal, 2014). O Ministério Público Federal não poderá mais intervir na revisão do Plano Diretor Municipal.

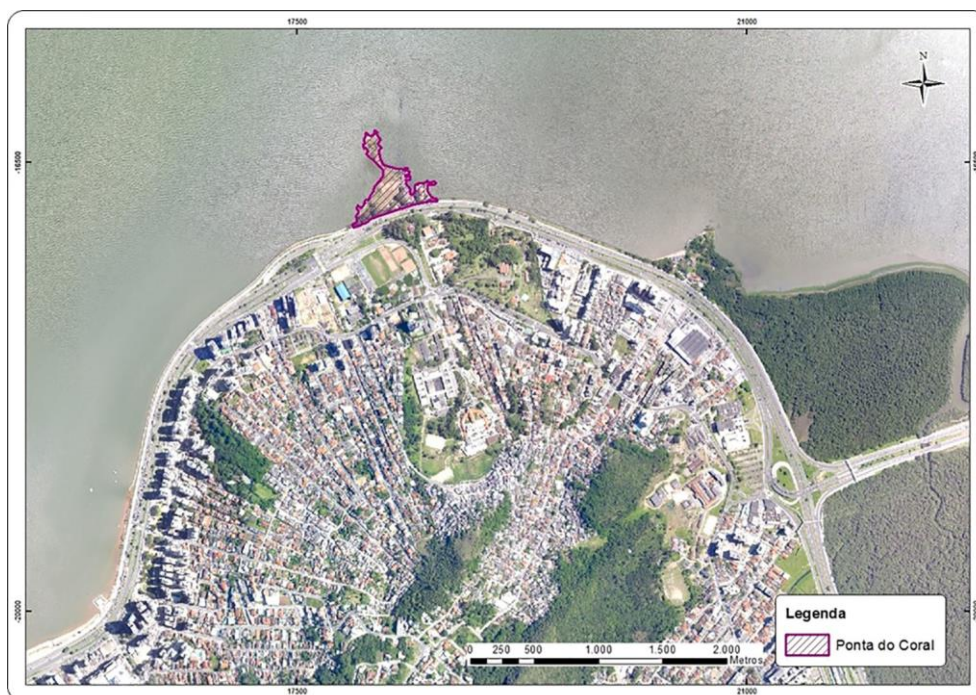


Figura 6 Ponta do Coral no Distrito Sede em 2010 (Lopes, 2015).



Figura 7 Área de Urbanização Especial no Distrito do Pântano do Sul em 2010 (Lopes, 2015).

Considerações Finais

Como podemos constatar na análise da evolução dos Planos Diretores de Florianópolis, muitas alterações pontuais foram efetuadas após a elaboração dos Planos Diretores de Florianópolis, favorecendo diretamente grandes empreendimentos imobiliários.

Existe uma lógica dominante do capital imobiliário que pretende garantir a efetivação de muitos empreendimentos promotores de impactos socioambientais e em detrimento do cumprimento da legislação. Os grandes empreendimentos ocupam áreas protegidas com a legitimação do Poder Público, enquanto as populações empobrecidas acabam ocupando áreas protegidas por não terem acesso à cidade legal. Fica evidenciada uma contradição entre a apropriação do capital e o domínio do espaço, em relação à preservação do meio ambiente e o desenvolvimento socioeconômico da população local.

Porém, tem sido fundamental a atuação dos movimentos sociais e do Ministério Público Federal, que utiliza a Ação Civil Pública, Lei nº 7.347/85, como importante instrumento de controle dos impactos socioambientais, forçando os empreendimentos a adequar-se a uma lógica inversa, garantindo assim a eficácia da legislação urbanística, como no caso do Estatuto da Cidade, que busca garantir a função social da cidade e estabelece planos diretores participativos. A participação popular e o controle das comunidades são fundamentais para que se aglutinem forças com o intuito de exigir responsabilidade do Poder Público no cumprimento da legislação.

Assim, podemos concluir que: a) O Plano Diretor de 1955 foi determinado por um caráter rodoviarista, modernista e estruturalista. Bem como, definiu uma hierarquização viária no município; b) O Plano Diretor de 1976 teve como embasamento o plano de 1955, todavia com um diferencial, a inversão viária. Como consequência disso, gerou uma subversão na estruturação urbana do município. Fazendo com que, a região norte da cidade tivesse um maior desenvolvimento e visibilidade. Isto porque, tal perspectiva foi motivada por interesses econômicos.

Foi devido a esta inversão proveniente de interesses econômicos, que a estruturação viária levou um maior desenvolvimento para as regiões norte e leste de Florianópolis, contrariando a ideia original do plano de 1955 que sugeria uma via expressa ligando a ponte de entrada da Ilha até a UFSC por uma via expressa sul. Tal estruturação viária executada neste plano de 76 foi peça chave na definição da formação da cidade; c) O Plano Diretor do ano de 1985 mostrou o interesse das elites pelos balneários das regiões norte e leste da Ilha. Isto porque, devido á estruturação viária executada em 1976 que foi determinante na expansão urbana da cidade, trouxe um melhor e mais rápido acesso ao norte e leste da Ilha, em detrimento da região sul; d) O Plano Diretor de 1997 não foi um plano “a caráter”, ele veio com o objetivo de legitimar as alterações pontuais de zoneamento gerados pelo crescimento desordenado do município; e) O atual Plano Diretor de Florianópolis, elaborado em 2014, teve sua aprovação pela Prefeitura Municipal mesmo não tendo legitimação da participação popular. Ou seja, não atendeu ao Estatuto da Cidade, gerando grandes conflitos como o do Parque Hotel Marina Ponta do Coral e a Área de Urbanização Especial no Pântano do Sul. Com o atual Plano Diretor de Florianópolis, tão almejado por parte dos empresários da construção civil e do Poder Público, a Ilha de Santa Catarina segue em seu acelerado processo de degradação ambiental, descaracterização dos modos de vida tradicionais e segregação socioespacial.

Referencias

Ação Civil Pública nº 5013052-40.2012.404.7200/SC. (2012). *Justiça Federal*.

Ação Civil Pública nº. 2004.72.00.015309-6/SC. (2004). *Justiça Federal*.

Bastos, J. M. (2000). Urbanização, comércio e pequena produção mercantil pesqueira na Ilha de Santa Catarina. In Santos, M. A. (Ed.), *Ensaio sobre Santa Catarina* (pp. 127-140). Florianópolis, Brasil: Letras Contemporâneas.

Campos, E. T. (2010). *A expansão urbana na Região Metropolitana de Florianópolis e a dinâmica da indústria da construção civil*. Florianópolis, Brasil: Insular.

Centro de Estudos Cultura e Cidadania. (1997). *Uma cidade numa ilha: relatório sobre os problemas socioambientais da Ilha de Santa Catarina*. Florianópolis, Brasil: Insular.

Cholley, A. (1964). Observações sobre alguns pontos de vista geográficos. *Boletim Geográfico*, 179/180, 139-145.

Decreto Federal nº 4.983/04. (2004). Definiu os critérios para definição das áreas de Mar Territorial. *Diário Oficial da União*.

Engels, F. (1985). *A dialética da natureza*. São Paulo, Brasil: Paz e Terra.

Lei Federal nº 7.347/85, de 24 de Julho de 1985. Disciplina a acção civil pública de responsabilidade por danos causados ao meio-ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico (VETADO) e dá outras providencias. *Diário Oficial da União*.

Lei Federal nº 10.257/01, de 10 de Julho de 2001. Regulamenta os arts.182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da políticas urbanas e dá outras providencias. *Diário Oficial da União*.

Lei Municipal nº 79/51, de 1951. Autoriza a contratação de um escritório técnico especializado para estudo e elaboração de um Plano Diretor para a Capital. *Diário Oficial do Município de Florianópolis*.

Lei Municipal nº 246/55., de 1955. Aprova o Código Municipal de Florianópolis. *Diário Oficial do Município de Florianópolis*.

Lei Municipal nº 1440/76, de 1975. Aprova o Plano Diretor do Distrito Sede do Município de Florianópolis. *Diário Oficial do Município de Florianópolis*.

Lei Municipal nº 2193/85, de 1985. Aprova o Plano Diretor dos Balneários. *Diário Oficial do Município de Florianópolis*.

Lei Municipal Complementar nº 001/97, de 1977. Aprova o Plano Diretor do Distrito Sede do Município de Florianópolis. *Diário Oficial do Município de Florianópolis*.

Lei Municipal nº 5055/97, de 1997. Aprova o Plano Diretor do Município de Florianópolis. *Diário Oficial do Município de Florianópolis*.

Lei Municipal Complementar nº 482/14, de 2014. Aprova o Plano Diretor de Urbanismo do Município de Florianópolis. *Diário Oficial do Município de Florianópolis*.

Lopes, G. B. D. B. (2015). Legislação Ambiental e Urbanística Brasileira: o caso do Costão do Santinho Resort em Florianópolis/SC. *Percursos UDESC*, 121-142.

Lopes, G. B. D. B. (2015). Notas sobre a evolução dos planos diretores em Florianópolis. *Cadernos Geográficos*. V.34, 394-406.

Marx, K. (2017). *O capital: crítica da economia política*. São Paulo, Brasil: Boitempo.

Pereira, E. M. (2011). Planejamento Urbano em Florianópolis e Cidade Contemporânea. In Pereira, E. M. & Dias, L. C. D. (Eds.), *As cidades e a urbanização no Brasil: passado, presente e futuro* (pp. 277-294). Florianópolis, Brasil: Insular.

Santos, M. (1977). *Espaço e sociedade: ensaios*. Petrópolis, Brasil: Vozes.

Sugai, M. I. (2015). *Segregação Silenciosa; Investimentos Públicos e Distribuição Sócio-Espacial na Área Conurbada de Florianópolis*. Florianópolis, Brasil: UFSC.

Public space production and management practices – a (re)production of a fragmented space

Ana Teresa Prudêncio | a.teresaprudencio@gmail.com

CERIS, IST, Universidade de Lisboa

Ana Brandão | ana.luisa.brandao@tecnico.ulisboa.pt

CITUA, IST, Universidade de Lisboa

Abstract

Public space is embedded in urban space production, strongly influenced by its dynamics and contexts, policies and instruments. Frequently used as an instrument of political action, to deliver social, economic and environmental benefits, public space is currently part of a complex framework of uses, regulations and public and private actors' interests.

In this paper we present an analysis on the Portuguese public space production and management framework, specifically addressing municipal governance and practices, in *Almada's* municipality case study. We intend to study how production, management practices and difficulties affect public space design and daily use.

Finally we question if the public space production framework has consequences for its performance as a structuring element of urban fabric and public life.

Keywords

public space, urban production, management practices, stakeholders.

Introduction

Nowadays, interest on public space and its relevance in the scope of urban policies has been growing. The renewed attention is not only regarding the functions we normally acknowledge to public space - as place of cultural and identity manifestation or an structuring element of urban space - but also targeting it as an instrument for political action and for social, economic and environmental policies implementation (UN-Habitat, 2015).

The production of new public spaces and intervention in existing spaces responds to a diversity of contexts and typologies, corresponding to multiple urban planning instruments, and several actors with different interests. This production derives from many policies that guide urban change, but is also influenced by specific contexts of urban space production and by opportunities for public space redesign as a promoter of urban quality and the city's image. This is the complex context and new challenges, in which we analyse current public space production and management practices in Portugal.

This paper discusses public space as an example of a space built between policies, developed at multiple scales and at different levels of governance, with consequences for the urban space cohesion and for its performance as a structuring element of urbanity. We question if, in this complex context, public space can still understood as a generator of urban form (Martin, 1972) or if it is a combined result of different urban change processes and regulations.

To pursue this matter, we focused on understanding municipal production and management practices and identifying the main difficulties and consequences that this practice has in public space design and use. In the absence of an integrated study about this matter, we based our analysis on a survey on planning and policies instruments that regulate and affect public space, as well as an overview of the relevant stakeholders. In order to better explore these issues, a case study was selected - *Almada's* municipality – as an example of public space typologies' and urban contexts' diversity and multiplicity of policies and projects.

What is the public space production?

As a concept (and a practice) public space has diverse interpretations and meanings (Coelho, 2014). Being a complex notion, with unclear limits and disputed by different disciplinary visions, in this paper we use a broad notion of public space, including public (physical) spaces (or even collective), that contribute to the social life and urban fabrics functioning. Therefore, when addressing public space production, it is necessary to take in consideration not only its definition, but also its relation with urban development processes and its evolution throughout time.

In this paper, production of public space is studied on a physical approach, involving:

- planning, programming and design, implemented through a set of instruments and procedures;
- execution works, either result of planned actions or following informal production;
- and public space management, as "the set of processes and practices that attempt to ensure that space can fulfil all its legitimate roles, whilst managing the interactions between, and impacts of, those multiple functions in a way that is acceptable to its users" (Carmona, Magalhães, & Hammond, 2008, p. 66). Also including several management issues in terms of regulation, coordination, investment and maintenance (Carmona et al., 2008): the regulation of use and conflicts between uses (creation of rules of behaviour, access and their application); maintenance (practices and routines to ensure the good conservation status); the investment (material and financial resources needed to maintain the spaces); and finally, the coordination of these interventions in the public space, including strategic and operational decisions on space management.

Public space production may arise from legal instruments and procedures, in planned or programmed approaches, but can also be result from more informal actions. Thus, public space is a product of city's growing and transformation processes, resulting from a historical evolution of its uses and functions, its iterations over time and the action of different actors (Carmona, 2010).

On the other hand, production and management of public space is also a reflection of the urban governance framework. Marked by a diversity of stakeholders, we witness an increasing participation of private actors in the urbanization process, and the decrease of government's intervention and economic capacity (Brenner, 2004; Healey, 2006; Pereira, 2009). Thereby, public space production is characterised by the heterogeneity of stakeholders, as a result of the increasing number of private actors with a part in it and the diversity of public and semi-public agencies involved in the process (Carmona et al., 2008). Each of those actors may have different functions (some cumulative), interests and action capabilities in public space production.

Considering the complexity of public space production process, we may start by identifying some factors that influence

it:

- Existing instruments and tools for public space production and execution, i.e., production regulations (in this case the Portuguese legislation which guides urban planning) and other policies that drive territorial planning (United Cities Local Governments, 2016);
- Political willingness to invest in public space, meaning the role of public space in political strategies and the relevance given by decision makers. This includes political, financing and project opportunities as crucial for space production (Coelho, 2016; Portas, Domingues, & Cabral, 2011);
- Means and resources availability (technical and financial resources, land ownership and enforceability of actors) (Carmona et al., 2008; Mota, 2013);
- Powers, responsibilities and interests of the actors involved, influenced by the Public Administration capacity or private actors capability (Madanipour, 2010; McIndoe et al., 2005).

Public space production is a complex and multidimensional matter entailing multiple dimensions (Carmona, Heath, Oc, & Tiesdell, 2003; Pinto, 2015) and urban production contexts (Brandão, Brandão, Ferreira, Travasso, & Remesar, 2017; Carmona et al., 2008; Coelho, 2014; Madanipour, 2003), being influenced by political and economic factors and it can be connected to many different public policies ranging from the most infrastructural and physical to the most cultural and intangible features. As an example, *Public Space Policy Framework by and for Local Governments* (UCLG, 2016) identifies several key public space policies of local governments, including social policies, governance and participation actions, natural environment matters, accessibility and mobility needs and economic policies.

In the Portuguese case, public space production has been part of several special projects and also developed within the current urban space production, as an outcome of other urbanization processes (Coelho, 2016). But a specific turning point can be traced down to EXPO1998 World Exhibition, where public space was targeted by policies and design actions, setting new standards. Following this success, several public investments disseminated the new paradigm, with a major example in the POLIS program (Brandão, 2015), supporting public space redesign within urban environment requalification scope. Since then, investment in public space was widespread with increasingly diversified typologies, policies and sources of financing (often community financing).

These contexts, together with the existing legal framework, the rules of administrative management in Portugal and the action of the many actors involved, make the framework for public space production in Portugal.

The municipal practice of public space production and management

Almada's case study: presentation and methodology

Nowadays, with a population of around 175,000 inhabitants (Statistics Portugal, 2011) *Almada* is the most important municipality of the South Lisbon Metropolitan Area (see Almada's municipality location in South Lisbon Metropolitan Area in (Figure 1). Its urban dynamics is strongly related to Lisbon expansion, and its evolution was mostly sustained by migration and industrialization processes, affordable land availability and changes in mobility patterns at the end of 20th century (Brandão, 2015).



Figura 1 Almada's municipality in South Lisbon Metropolitan Area. Author Elaboration.

Its growing process was influenced by urban planning, housing, infrastructure and transport public policies. The expansion of *Almada* begun in the 1940s, upon “Estado Novo” urban policy (Cavaco, 2009), but it was characterised by a disqualified urbanization process, poorly supported by infrastructures networks and facilities. Illegal urban areas were one of the main processes of urbanization (Cavaco, 2009).

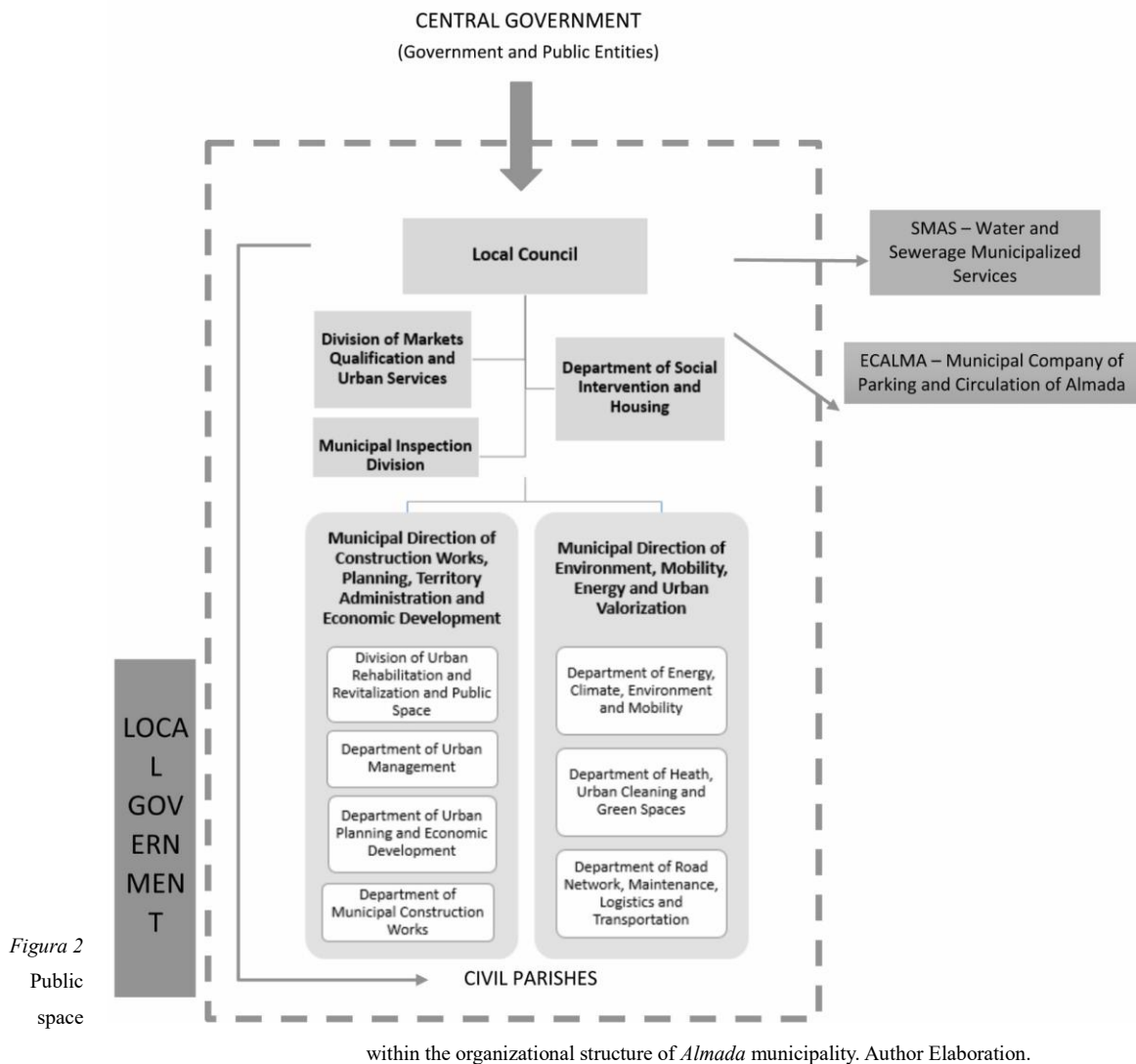
With this evolution process, *Almada*, was considered an interesting and illustrative example for dispersion and fragmentation within public space production and management. Its selection as a case study was due to its growth dynamics, its diversity of urban contexts and its variety of policies and projects focused on public space. As a methodology choice, a case study allows a detailed approach to the problem, enabling specific data collection and field work. Although its own specificities, we can attain knowledge useful for other Portuguese cases, since there are many factors in common – Public Administration organizational structure, planning system, diversity of actors, etc.

To pursue the research goals, we address, on a first stage, the municipality's planning and public space practices. Through documentary analysis, we analyse public space within the municipal organizational structure, identify the main instruments and contexts of public space production and the key actors involved in this process. This municipal management practice characterisation is supplemented by information collected in two semi-structured interviews with municipal officials. On a second stage, a study area is selected in order to perform a more detailed analysis of public space production practices and its results on public space characteristics and use. Using documentary and spatial analysis, fieldwork and information collected in interviews, we map and describe public space production typologies and identify its related problems.

Public space within the municipal organizational structure

The organization of the Public Administration (spread across Central, Regional and Local levels) is reflected in planning and management systems and has consequences in public space production. Despite the influence of higher levels of government, by decisions of Central Government and the Regional Coordination and Development Commissions (CCDR) – which defines regional planning and development policies with action in the management of EU financing –, the Local Administration level is still where main responsibilities and powers are laid down and interests of other private actors are dealt with.

As in other countries (Carmona et al., 2008), in Portugal, public space management as a local public service, stems mainly from a centralised Local Administration model. In its organizational structure, public space is often allocated to many departments – transports, infrastructures, mobility, environment, urban planning, etc. – each one with different responsibilities.



Accordingly, in *Almada's* case, public space competencies are disseminated by several departments, with different actions and responsibilities in public space planning, design, implementation and management (see public space within the organizational structure of Almada municipality in Figure 2). In the framework of Almada's Municipal Services Organization Regulation (Almada's Municipality Regulatory n.º 2485-A/2015, 2015), public space production is spread over urban planning, urban management, green spaces, health and urban cleaning services, mobility, traffic and infrastructures, and municipal construction works.

There are also other departments acting in public space using regulation, in its occupation inspection, and in programming their activities, namely the Market Qualification and Urban Services Division, the Municipal Inspection Division, and the Department of Housing and Social Intervention. Does this mean that the road network should only obey to road traffic criteria or that green spaces should only obey to environmental health criteria? Or the public space planning is only

considered from the systemic approach by order of urban plans? In this case, public space management is characterised by its "departmentalization" in municipal services and it can also be included in other type of public services provision (Crespo, 2013) such as municipalised services (SMAS – Water and Sewerage Municipalized Services, responsible for ensuring water supply services and for sewage implementation and management) or municipal companies (as ECALMA, a company with responsibility in urban public parking management and supervision).

As part of an effort of power decentralization, some of the competencies related to public space have been passed on to civil parishes, the government level closest to communities. This power delegation was made through contracts and implementation agreements between the municipality and those civil parishes. Overall, there were delegated powers in conservation and maintenance of pavements and green spaces associated to build structures, repair and replacement of urban furniture, licensing of public space occupation, and also management and maintenance of cemeteries and municipal markets. However, this power delegation was not made uniformly by the municipality for all civil parishes, with some aspects still under municipal services responsibility.

This organization model, characteristic of the Portuguese territorial governance model, leads to an administrative fragmentation in public space production and management while maintaining much of responsibility in the municipality.

The legal framework of public space production

The public administrative organizational structure is also reflected in the regulatory board for public space production. Likewise, municipal planning and regulations are to be influenced by national and regional planning policies and guidelines, frequently incorporated into municipal programs and instruments. Thus, public space production is based on a complex instrumental framework, with multiple levels of action, composed by different typologies of instruments (as presented in Figure 3, *Almada's* instrumental framework of public space production).

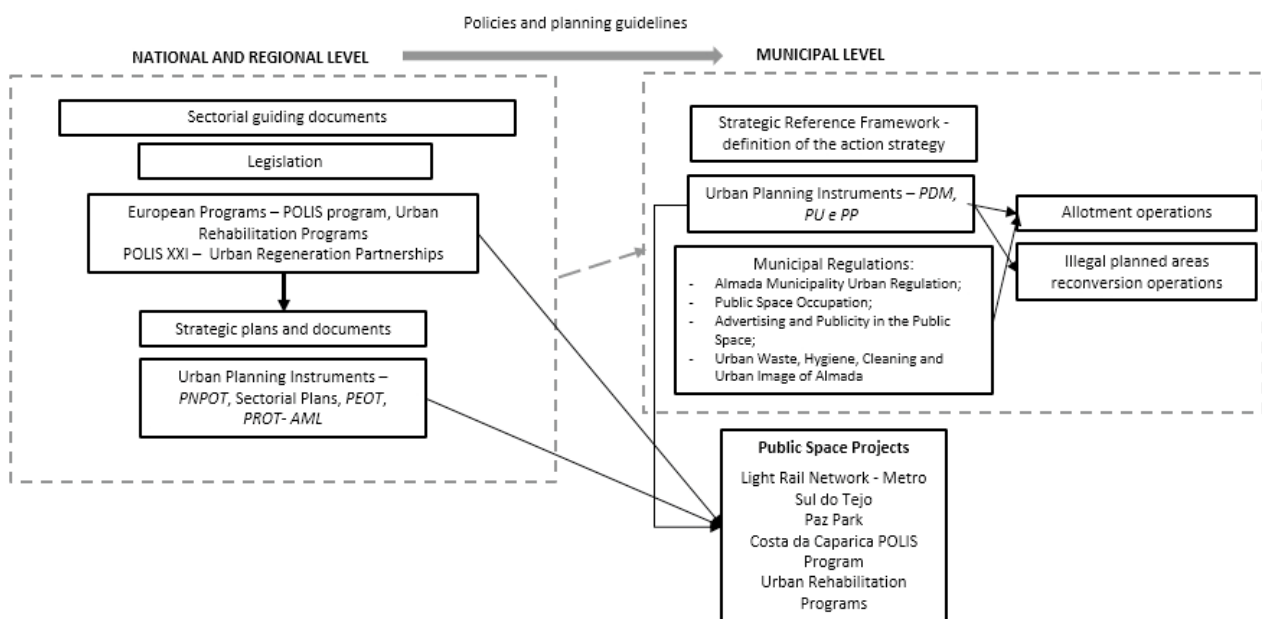


Figura 3: The *Almada's* instrumental framework of public space production. Author Elaboration.

Based on this framework, we have identified that *Almada's* public space production, from a planning, programming and designing perspective, was the result of:

- National or regional strategies, implemented through specific projects - example of the light rail network - *Metro Sul do Tejo (MST)*, a project resulting from multiple levels of action: decision of Central Government, with support of Local Government, supported mostly by European funding;
- Municipal planning action, by means of urban planning instruments - example of *Almada's* park system, particularly the *Paz Park* (park framed by a detailed plan, but previously projected in other planning instruments);
- Opportunities and funding availability - examples of urban regeneration programs (as *Nova Almada Velha* Urban Rehabilitation Program and POLIS XXI Program - Partnerships for Urban Regeneration, which resulted in public space interventions in critical neighbourhoods, on the river fronts and in historical centres) and the POLIS program in *Costa da Caparica*.
- Current urban production, embedded in the urbanization process - examples of allotment operations or reconversion of illegally 'planned' areas.

Public space results not only from a spread of legal framework but also from many production contexts that arise from different policies and opportunities, leading to the [proliferation](#) of actors.

The actors in public space production

As stated before, actors' diversity is a characteristic of contemporary public space production framework. Based on several types of actors identification by Carmona et al. (2003), Carmona et al. (2008) and Mota (2013), we identify the main actors involved in public space production and management, while providing some examples for *Almada's* case study at Table 1.

STAKEHOLDERS	ROLE	ALMADA CASE
Central Government	Political actor in public space planning, programming and implementation, defining public policies and guidelines for urban plans and deciding about large scale projects and its financing.	Ministry of Infrastructures and Public Construction Works responsible for developing and financing light rail network - <i>Metro Sul do Tejo</i> ; Directorate-General for Regional Planning and Urban Development responsible for developing <i>Costa da Caparica</i> POLIS program.
Local Government	Political and technical producer, who contributes to planning, programming and execution. Main actor on public space management and maintenance, regulating uses and occupation.	Local Council responsible for defining and executing <i>Almada's</i> Park System; Civil Parishes responsible for some maintenance works.
Other public entities/ government agencies	Indirect producer of public space, providing planning guidelines and managing EU projects and programs. May also have a regulating function through special spatial planning.	CCDR-LVT responsible for POLIS XXI - Partnerships for Urban Regeneration program and their funding; Portuguese Environment Agency responsible for coastal and estuary planning.
Urban planners and designers	Technical producers responsible for public space planning and design.	
Property owners, developers and investors	Public space developers with capacity to create new projects and which contribute to their execution, with their economic resources.	Private developers responsible for promoting, financing and executing <i>Almada</i> Forum shopping centre and their

		surroundings (including roads and green spaces), as well as the allotment operations.
Licensed operators and public transport operators	Execution producer and use regulator; “commercial user” (use of public space for economic and functional reasons) of public space.	Company <i>Metro, Transportes do Sul SA</i> responsible for executing and managing light rail network; Public transport operator <i>Fertagus</i> responsible for managing Pragal transport interface.
Collective spaces (facilities) management entities	Public space producers through designing space (inside and outside of their facilities); regulation of collective spaces use.	Higher education institutions responsible for their campus and surrounding areas.
Community and associations (residents’ societies, sports, commercial, etc.)	Public space users contributing to production and management by pressing political actors, influencing decision making and through public space promotion actions.	Illegally ‘planned’ areas co-owners associations responsible for managing these areas; <i>Almada Velha</i> Local Development Agency responsible for stimulating socio-cultural activities, using public space.
Other public space users (residents, tourists and visitors, businesses, consumers and local workers, etc.)	Users can contribute to public space planning, programming and management, through tools provided by the municipality to identify the intervention needs and through public participation actions.	

Table 1: Intervening stakeholders in public space production and management. Author Elaboration.

These examples demonstrate the dispersion of responsibilities in *Almada*’s public space, not only associated to the several stages of production (planning and programming, execution and management), but also as a reflection of the different roles that each stakeholder can take within public space provision and management practices (example in Figure 4).



Figure 4 Diversity of actos involved in building a pedestrian bridge connecting to major important parks. Pic by author (2018)

Findings of municipal public space production and management practices

As we have presented previously, *Almada's* public space management is centralised in the municipality, although segmented in municipal services and including a few power delegations to civil parishes. Regarding this matter, according to the information collected in interviews with municipal officials, there is a culture of articulation and coordination among the many departments, in which municipal action is guided by common vision. To pursue this goal, it was considered important a top coordination of municipal services so as to avoid dominances, as each one will consider their own concerns as the most relevant in the production context.

Addressing the administrative, normative and responsibilities fragmentation of the intervening actors, municipal officials recognized that public space production and management face many challenges, mainly related to:

- Diversity of public space typologies and components, each of them in need of specialised maintenance resources, training or qualified human resources;
- Intervention on existing areas (either illegally 'planned' areas or historical cores), to adjust them to the new society demands and updating of urban parameters defined by law;
- Lack of resources to respond to maintenance and management needs (especially in spaces produced by other actors, later reassigned to municipal responsibilities);
- Lack of articulation between actors with different responsibilities and lack of a clear powers assignment.

Despite this challenges, some new practices of public space management have been verified, towards larger community participation, into an "expanded governance" (Crespo, 2013, p. 273). It was created *Almada mais Perto*, a web application to report problems on public space; and it was also provided a phone number to collect and quickly solve urban cleaning problems. These new procedures require an adequate response from local authorities to ensure a greater efficiency and effectiveness in municipal performance.

The case of *Almada* municipality public space' production and management framework shows the features and difficulties of the Portuguese context. The analysis of a specific study area in this municipality demonstrates, in more detail, how the different interests, policies and objectives may be superimposed in a particular urban area and how they affect public space performance and its daily use.

Production diversity and management difficulties – The study area

The selected study area is located in the northern part of *Almada's* municipality, west of the city (see Figure 5), and it is characterised by an urban, functional and landscape diversity, including multiple functions and space typologies. This delimitation took in account some urban features and units: the area of Partial Plan of *Almada* to the east; the University to the west, the inclusion of small agglomerations to the south of IC20 road infrastructure and the continuous urban structure to the north, not reaching the riverfront area. This area of study is characterised by:

- Intervention of several actors in policies implementation, mainly in housing matters promoted since the seventies by the Central Administration;

- Large transport infrastructures (light rail network, railways and highways such as A2 and IC20);
- National or regional facilities and other economic, tourist and technological centres (*Madan Parque, Cristo Rei, Almada Forum* and *Almada Business Centre*);
- Implementation of sustainability and environmental policies, through promotion of new mobility solutions (light rail network, cycling and pedestrian paths) and several parks creation (*Paz Park, Fróis Urban Park, Filipa D'Água Garden*);
- Diversity of urban fabrics, including historical, rural and illegally 'planned' areas;
- Conflict on Public Administration authority regarding a part of the study area (area belonging to *Almada Integrated Plan* (1973), elaborated by the Fund for Housing Development, which was excluded from the *Municipal Master Plan* (1997) and remains under the responsibility of the Central Government).

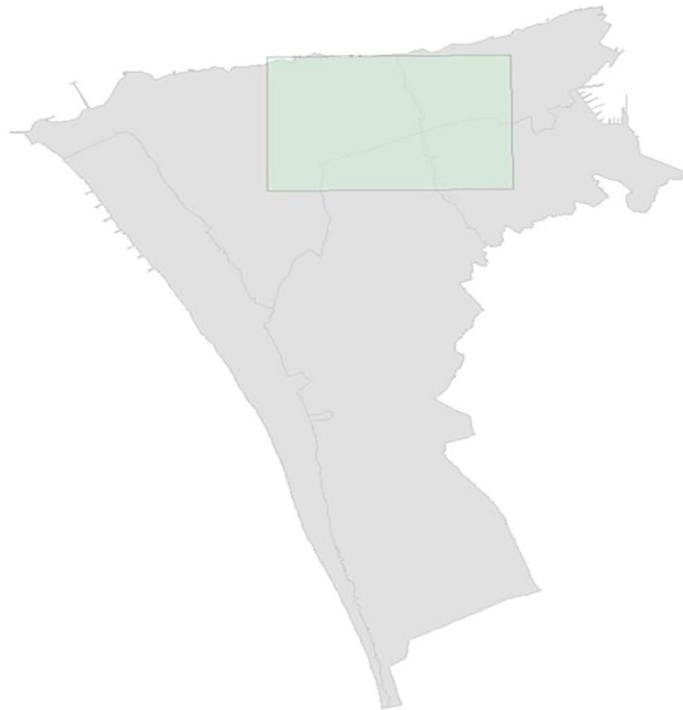


Figure 5 Study area location in Almada municipality. Author Elaboration.

In addition to the high number of entities acting in urban space and the lack of articulation between them, this area also presents social, segregation and spatial fragmentation problems, with consequences for public space use and management.

Production typologies – The production diversity

Given the urban diversity in the study area, we acknowledge the need to understand and characterise its several production contexts. In this sense, public space was mapped according to the main typologies and production contexts and its characterisation was carried out. The units identified in each typology (this mapping excluded some rural areas, vacant land or dispersed occupation) are not morphologically homogeneous as they may have been subject of several actions; and there may also be overlapping typologies in some areas.

Through the spatial distribution of each typology and its characterisation it is possible to illustrate how public space production diversity is specialised (see Figure 6). Also, it is possible to identify common and distinct characteristics for each typology, according to the main factors that were taken into account: legal framework, political willingness, the

production resources and powers and responsibilities of intervening actors.

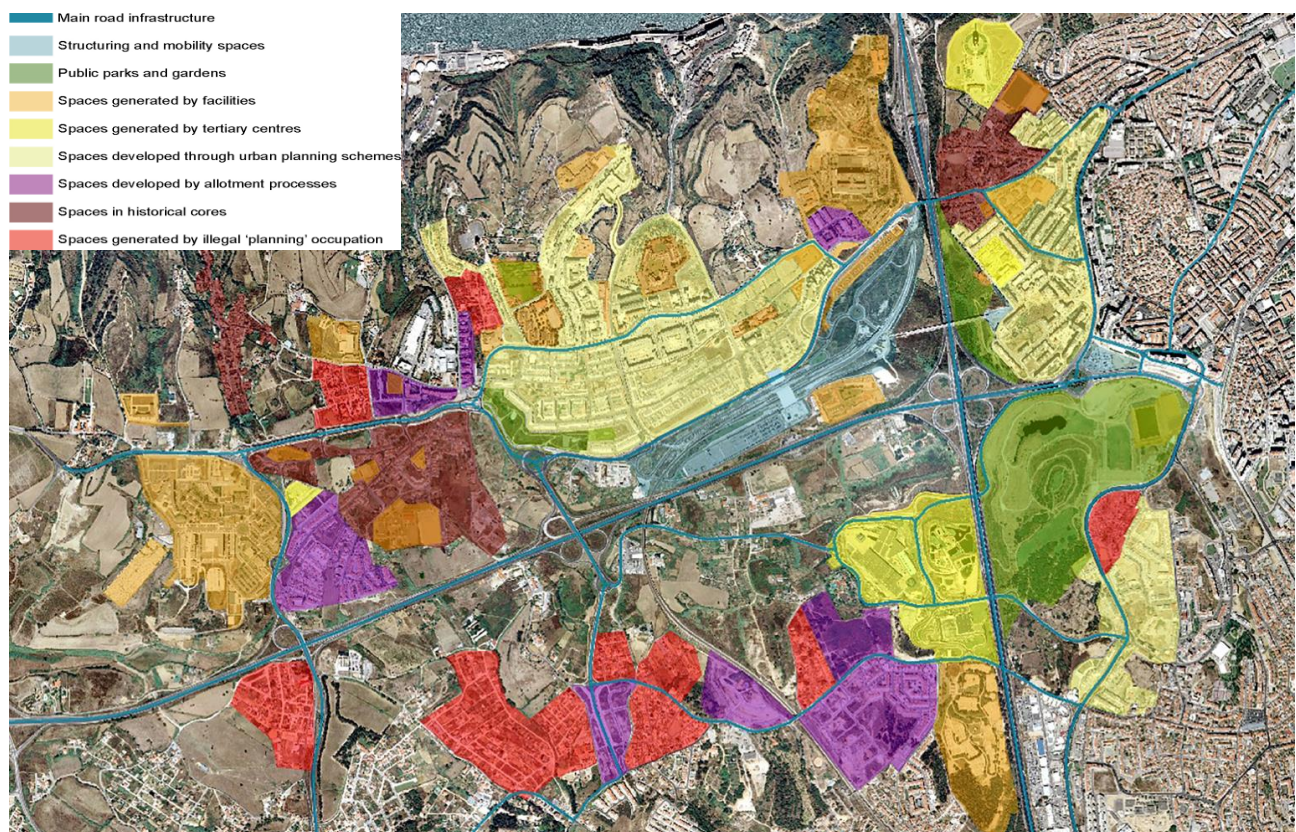


Figure 6 The typological diversity of the public space production in the study area . Author Elaboration.

From this analysis it is possible to verify that the majority of public spaces are the result of other urbanization operations, with only a few spaces as result from specific public space projects (e.g. infrastructures and green spaces typologies). Overall, in all production typologies it is possible to identify different types of public or collective spaces – being road circulation and pedestrian areas; cycle paths; parking areas; green spaces; recreation and leisure spaces.

As an overview, within the study area it is possible to find spaces:

- arising from municipal, regional or national strategies, its legal framework, urban planning and projects - e.g. structuring roadways, rail network and light rail network - MST, or public spaces developed within urban plans;
- developed through public space design projects - e.g. infrastructures and public parks and gardens;
- without regulatory urban planning instruments - e.g. historic centres or illegal 'planned' areas;
- open but subject to conditional use i.e. collective spaces (facilities campus and tertiary centres);
- steered by political willingness and public interest - e.g. public parks, infrastructures;
- built without political willingness, but with political interest in its implementation - e.g. *Almada Forum* shopping centre, tourist developments, private allotments;
- built with great availability of public or private resources - e.g. infrastructures, light rail network - MST, commercial or tourist developments;
- produced with limited resources - e.g. illegal 'planned' areas and historical cores;
- planned, implemented and managed by the public sector - e.g. spaces resulting from urban plans, public parks;
- planned and programmed by public sector but executed and managed by private sector through contracts – e.g.

- infrastructures and light rail network - MST;
- produced by private sector, but whose management is the Local Government responsibility – e.g. roads, sidewalks and green spaces produced by private allotments.

Public space production and management problems

Following the analysis of public space production diversity, it is possible to identify some problems related not only with its planning, programming, design and execution, but also with its management:

- Absence of an integrated vision in public space production, each part being individually planned and executed;
- Lack of continuity of spaces generated by the tertiary centres and facilities and lack of an integrated vision in creation of a collective spaces network;
- Discontinuity of municipal green spaces system, without a network view;
- Barrier effect of large mobility infrastructures (carried out by Central Government policies) with weak connections to surrounding urban fabric (e.g. Figure 7);
- Problematic insertion of new structuring spaces in pre-existing developed areas, leading to cohesion problems, especially regarding historical urban fabric (e.g. Figure 8)
- Time gap between space production and its programming, resulting in empty spaces and degradation of public spaces (e.g. allotment without construction – Figure 9)
- Space limitation and disqualification and discontinuity of pedestrian areas in historical cores (see Figure 10) and in illegal occupation areas;
- Mismatch between some public parks design and their surrounding areas, causing differences in use and appropriation (e.g. *Fróis* Urban Park vs. *Paz* Park – Figure 11 and Figure 12);
- Different coverage of public spaces maintenance, not only according to the covered area (more attention to central and recent areas), but also to actors in charge (see Figure 13 to Figure 16)
- Unclear public space management assigned powers (*Almada* Integrated Plan areas);
- Limited availability of resources to act in certain areas, as illegal ‘planned’ areas, and difficulties in assigning maintenance and management responsibilities, especially in areas without a reconversion instrument.



Figure 7 Barrier effect caused by road infrastructure (IC20). From authors, *Almada*,2017 (personal collection).



Figure 8 The (des)articulation between *Avenida Timor Lorosae* and the Historical core *Monte da Caparica*. From authors, *Almada*, 2017 (personal collection)..



Figure 9 Degradation in an empty allotment operation. From authors, *Almada*, 2017 (personal collection).



Figure 10 Desqualification and discontinuity of pedestrian areas in historical cores.
From authors, *Pragal (Almada)*, 2017 (personal collection).



Figure 11 Frois Park. From authors,
Almada, 2017 (personal collection).



Figure 12 Paz Park. From authors,
Almada, 2017 (personal collection).



Figure 13 Space created by a private allotment, managed by the municipality.
From authors, *Almada*, 2017 (personal collection).



Figure 14 Space produced and managed by private actors (*Almada Business Centre*).
From authors, *Almada*, 2017 (personal collection).

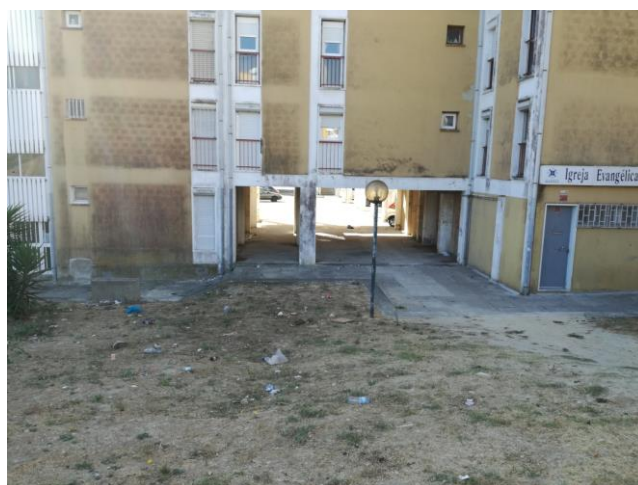


Figure 15 *Almada* Integrated Plan area, without clarification of power's assignments.
From authors, *Almada*, 2017 (personal collection).



Figure 16 Central area created by Partial Plan of *Almada*, managed by the municipality.
From authors, *Almada*, 2017 (personal collection).

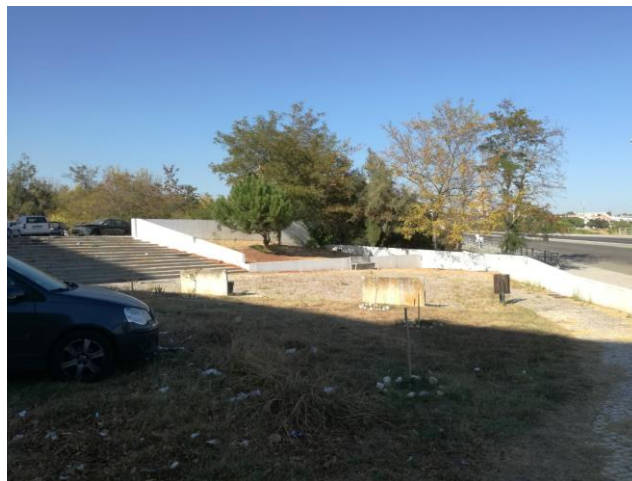


Figure 17 Degradation problems in public space in *Almada* Integrated Plan area.
From authors, *Almada*, 2017 (personal collection).

Discussion: Consequences of the dispersion of public space production and management

The multiple components within public space production and management, its underlying interests and policies, as the many existing instruments and the different intervening actors, all influence the produced space. In the context of dispersion, on which the Portuguese model of public space production and management is based, the consequences for public space and its management implications are evident. Since management is the link between the provision of public space and its quality (Carmona et al., 2008), it was found that administrative and responsibilities fragmentation in space production affects the management and quality of space.

A particular case of the study area - the area of the *Almada* Integrated Plan - shows this matter. Although, there is a progressive transfer of powers and competences from Central to Local Government and an improvement in the relationship between them (through a protocol between the Institute of Housing and Urban Rehabilitation and the

municipality for the elaboration of an Urbanization Plan), the current responsibility for public space management is still uncertain. This has caused maintenance and degradation problems (see Figure 17) and subsequent lack of use. Therefore, related to production problems there are often other difficulties in managing public space, as a result of its production process. These public space degradation problems also result from lack of resources of the Local Government, the main stakeholder responsible for its management and maintenance.

Finally, we can state that the fragmentation problems verified in study area analysis - discontinuity of sidewalks, of green structure, of collective facilities network, etc. – is matched by (or was the result of) a dispersion of policies and actions in public space production and management, with a particular focus on the administrative and responsibility segmentation in stakeholders' actions.

Conclusion

The public space municipal production and management characterisation in *Almada's* case illustrates how administrative, normative, management and responsibilities are dispersed. The analysis of the study area shows the production diversity that exists in a relatively restricted area, the problems that come from this production and management model and their consequences for public space use and appropriation. The production contexts are wide-ranging and they demonstrate the public space is clearly the result of the sum of policies and actions of several actors, whose production and management is developed at multiple scales, at different levels of governance.

A public space (re)design can either arise from a Central Government initiative, based on an infrastructure or environmental policy, or from the municipal planning and programming and their goals for the territory. Then, how to articulate the goals of central and municipal administrative bodies and their respective sectorial action areas, when their visions and objectives may be different?

The current public space production and management practice suggests a sectorial and individualized treatment of a systemic element, which has consequences for its role as a structuring part of the urban system. The analysis of the *Almada's* municipality shows how this production and management model has led to a space with articulation and urban problems, with effects in the urban system.

Although with its specificities, this example may be extended to the national scale. Consequently, this paper can help to characterise public space production and management municipal practices in Portugal. These are revealing of the diversity of matters which involves public space production and how public space is understood as a sum of multiple parts, whose production and management are not considered as an integrated process.

The identification of these problems and this multiplicity of factors is crucial to understand the complexity of this process and its consequences in the territory. What strategies can be developed to address this problems? Does this production and management model allows the integration of the public space systemic component? What are the production and management standards to meet the current challenges?

This reflection aims to be a discussion opening point, searching for the recovery of a structuring role of the public space in urban system. The results of this analysis show the need to pursue new forms of governance in public space that can articulate not only the different forms of production (given the available resources and opportunities) but also the strategic

objectives of different actors.

Acknowledgements

The authors gratefully acknowledge the support of *Fundação para a Ciência e a Tecnologia (FCT)* under the research project PTDC/ECM- URB/2162/2014; of *CERIS* Civil Engineering Research and Innovation for Sustainability under the research grant UID/ECI/04625/2013; and the collaboration of *Almada's* municipality in provision of information and interviews.

References

- Almada's Municipality Regulatory n.º 2485-A/2015 (2015). Retrieved from <https://dre.pt/home/-/dre/66702108/details/maximized?serie=II&dreId=66702106>
- Brandão, A. (2015). *A incerteza no processo urbano. A produção do espaço na Margem Sul do Estuário do Tejo* (Doctoral dissertation, University of Barcelona, Barcelona, Spain). Retrieved from <http://hdl.handle.net/2445/67851>
- Brandão, P., Brandão, A., Ferreira, A., Travasso, N., & Remesar, A. (2017). What is public space's service value? Some relevant research questions. In E. M. da Costa, S. Morgado, & J. Cabral (Eds.), *AESOP Annual Congress "Spaces of Dialog For Places of Dignity: Fostering the European Dimension of Planning"* (pp. 785–796). Lisboa: Universidade de Lisboa. doi:978-989-99801-3-6
- Brenner, N. (2004). *New state spaces: Urban governance and the rescaling of statehood*. Oxford, UK: Oxford University Press.
- Carmona, M., Heath, T., Oc, T., & Tiesdell, S. (2003). *Public places - urban spaces: The dimensions of urban design*. Oxford, UK; Boston, USA: Architectural Press.
- Carmona, M., Magalhães, C. de, & Hammond, L. (2008). *Public Space: The management dimension*. London, UK; New York, USA: Routledge.
- Carmona, M. (2010). Contemporary public space, part two: classification. *Journal of Urban Design*, 15(2), 157–173. doi:10.1080/13574801003638111.
- Cavaco, C. S. R. G. (2009). *Formas de habitat suburbano. Tipologias e modelos na Área Metropolitana de Lisboa* (Doctoral dissertation, Lisbon Technical University, Lisbon, Portugal). Retrieved from <http://www.repository.utl.pt/handle/10400.5/3652>.
- Coelho, R. (2014). Desígnios e formas do espaço público na cidade contemporânea: Notas para pensa o projecto do espaço público na construção da cidade portuguesa. *Revista Iberoamericana de Urbanismo*, 11, 79–98. Retrieved from <http://hdl.handle.net/2117/85236>.

- Coelho, R. (2016). O espaço público na construção da cidade portuguesa recente: Três décadas em balanço. *Revista de Geografia e Ordenamento Do Território (GOT)*. Centro de Estudos de Geografia e Ordenamento Do Território, 9, 91–112. doi:10.17127/got/2016.9.005.
- Crespo, J. (2013). *Governança e território: Instrumentos, métodos e técnicas de gestão na Área Metropolitana de Lisboa* (Doctoral dissertation, Technical University of Lisbon, Lisbon, Portugal). Retrieved from <http://hdl.handle.net/10400.5/11754>.
- Healey, P. (2006). Transforming governance: Challenges of institutional adaptation and a new politics of space. *European Planning Studies*, 16(3), 299–320. doi: 10.1080/09654310500420792.
- Madanipour, A. (2003). *Public and private spaces of the city*. London, UK; New York, USA: Routledge.
- Madanipour, A. (2010). *Whose public space? International case studies in urban design and development*. London, UK: Routledge.
- Martin, L. (1972). The grid as generator. In S. Tiesdell & M. Carmona (Eds.), *Urban Design Reader* (2007th ed., pp. 70–83). Oxford, UK: Elsevier/Architectural Press.
- McIndoe, G., Chapman, R., McDonald, C., Holden, G., Howden-Chapman, P., & Sharpin, A. B. (2005). *The value of urban design: The economic, environmental and social benefits of urban design*. Wellington, New Zealand: Ministry for the Environment. Retrieved from <http://www.mfe.govt.nz/publications/towns-and-cities/value-urban-design-economic-environmental-and-social-benefits-urban>.
- Mota, J. C. B. (2013). *Planeamento do território: Metodologias, actores e participação* (Doctoral dissertation, University of Aveiro, Aveiro, Portugal). Retrieved from <http://hdl.handle.net/10773/13666%0A>.
- Pereira, M. (2009). Cultura de planeamento e governação: Contributos para a coesão territorial. In *Actas 15º Congresso da APDR* (pp. 816–838). Cabo Verde: APDR. Retrieved from [http://www.apdr.pt/congresso/2009/pdf/Sessão 9/252A.pdf](http://www.apdr.pt/congresso/2009/pdf/Sessão%209/252A.pdf).
- Pinto, A. J. (2015). *Coesão urbana: O papel das redes de espaço público* (Doctoral dissertation, University of Barcelona, Barcelona, Spain). Retrieved from <http://www.tdx.cat/handle/10803/320186>.
- Portas, N., Domingues, Á., & Cabral, J. (2011). *Políticas urbanas II: Transformações, regulação e projectos*. Lisboa, Portugal: Fundação Calouste Gulbenkian.
- Statistics Portugal (2011). *Census 2011*. Retrieved from https://www.ine.pt/xportal/xmain?xpgid=ine_main&xpid=INE.
- UN-Habitat. (2015). *Global public space toolkit: From global principles to local policies and practice*. Nairobi (Kenya):

UN-Habitat. Retrieved from [https://unhabitat.org/wp-content/uploads/2015/10/Global Public Space Toolkit.pdf](https://unhabitat.org/wp-content/uploads/2015/10/Global_Public_Space_Toolkit.pdf).

United Cities Local Governments. (2016). *Public space policy framework: By and for local governments*. UCLG. Retrieved from https://www.uclg.org/sites/default/files/public_space_policy_framework.pdf.

Reflexivity and co-learning in the hybrid governance of local food systems. The cases of Toronto and Brussels.

Alessandra Manganelli | alessandra.manganelli@kuleuven.be

Department of Architecture, Planning and Development Unit, Katholieke Univeriteit Leuven, Leuven, Belgium. COSMOPOLIS Centre for Urban Research, Department of Geography, Vrije Universiteit Brussel (VUB), Brussels, Belgium

Abstract

This working paper retraces the development trajectories of local food policies in the City-Regions of Toronto and Brussels. Central to the analysis is the role played by reflexivity and (co) learning in fuelling governance practices and institutionalization processes of alternative food systems in both cities' trajectories. Reflexivity refers to the positionality of agents, i.e. to the ways local food actors embody as well as re-consider their principles and practices through time, according to their own value systems, but also through interactions, negotiations and conflicts with other actors, organizations and through institutionalization processes. Closely related to reflexivity, (co)-learning refers to the ways through which existing or new institutions are negotiated, contested, or co-constructed among diverse agents of the local food movements of the two cities. The analysis is carried out by identifying key stages in the trajectories of the local food movements of the two City-Regions. For each stage, focus is on how emerging governance tensions solicited the reflexive positionality of key actors of the food movement, and how institutionalization trajectories were diversely fostered, negotiated or contested by key food movement actors.

Key words

Urban Food Governance, Hybrid Governance Tensions, Reflexivity, Co-learning, Toronto, the BCR.

Introduction

The goal of this working article is to explain the role of reflexivity and co-learning in conditioning the genesis of an urban food governance and its institutionalization trajectories in the City-Regions of Toronto and the Brussels-Capital Region (BCR).

Reflexivity is defined as the positionality of food agents and organizations as well as their attitude to reconsider, revise, or diversely re-position their value systems and governance practices through time. Triggered by and interacting with reflexivity, (co)learning refers to the actual modes of collective behaviour, as they change or are diversely redefined or contested overtime, leading to diverse outcomes and institutionalization trajectories. To explain how reflexivity and co-learning arise and manifest in key food agents, the article adopts a hybrid governance approach, introduced by Manganelli and Moulaert (2018). This approach highlights the role of key governance tensions - i.e. institutional, resource and organizational governance tensions - in fuelling reflexive and co-learning capacities of local food actors through time. Thus, by experiencing and living these tensions, key actors are pushed to re-examine their modes of governance and collective behaviour, in order to cope with the tensions and learn how to overcome or valorise them.

This article examines how reflexivity and co-learning take place in the food governance trajectories of Toronto and the BCR. Counting approximately 2.929.886 inhabitants within the City area and 6.346.088 inhabitant in the Metropolitan Region (City of Toronto, 2017), Toronto experienced a revival of food security initiatives and movements since the 1980s. The awareness about the urgency to cope with food insecurity, hunger and malnutrition and to sensitize city divisions and government scales accordingly, represent strong drivers of the Toronto's urban food governance and its learning trajectory through time.

Hosting around 1.213.432 inhabitants within the Regional administrative limits, the BCR had a more recent revival of Regional food initiatives and policies. Around the year 2005 key food initiatives emerged from the grass-roots, advancing agro-ecology and food sovereignty claims, and starting to interact with a diversity of agents, among which Municipal and Regional state agents.

Both contexts show a greater institutional uptake of the food system question overtime, leading to diverse modes of responding to and learning from the experienced tensions (see sections 3, 4).

The conceptual framework and the methods

In this article self-reflexivity refers to the positionality of actors, organizations and their networks, based on their ambitions, objectives and value systems. Reflexivity also refers to the capacity of these agents to re-consider, re-examine, self-reflect on their own assumptions, objectives, organizational and governance principles through time. Self-reflexivity is closely connected to the capacity of actors and organizations to learn and to embed learning in their own agential, organizational and governance practices. We can argue that these self-reflexive and learning capacities are largely triggered by the dynamic interactions among actors, their organizational and institutional practices, and the tensions these interactions produce among self-reflexive agents (see below in this section).

The concepts of self-reflexivity and reflexive governance have been largely adopted by systems theories, such as socio-technical transitions theories and the governance approaches deriving from them (Geels, 2004, 2014; Kemp and Loorbach, 2006; Kemp, Loorbach & Rotmans, 2007; Smith, 2007; Smith & Stirling, 2007, 2010). Inspired by the analyses of reflexive modernization by authors such as Beck (1992) and Giddens (1990), these literatures define reflexive governance as “a mode of steering that encourages actors to scrutinize and reconsider their underlying assumptions, institutional arrangements and practices” (Hendriks & Grin, 2007, p. 333). Self-reflexivity can foster changes and adaptations in the modes of governance of key agents and organizations, as these agents are confronted with uncertainties and diverse dynamics of the organizational and institutional environments in which they are embedded (Hendriks & Grin, 2007; Voß & Bornemann, 2011). Systemic approaches such as adaptive governance and management literatures emphasize the role of (reflexive) learning processes and experimentation, in pushing reflexive actors to adapt, re-adjust, re-frame their own actions and strategies (Bakema, Parra & McCann, 2018; Pahl-Wostl, 2009; Voß, Bauknecht & Kemp, 2006; Voß & Bornemann, 2011). Thus, learning and reflexivity seem to be mutually related and interdependent, as reflexivity and reflection are central elements in the learning process, being capable to actually fuel learning (Hilden & Tikkamäki, 2016). Thus, reflexive governance would entail the enablement of institutions that support the capacity of actors to learn and collectively exercise transformative action (*ibid*). In short, what emerges is that reflexivity and learning are interactive dimensions, although the literature is generally not clear about the actual distinction between them, and, more importantly, the concrete outcomes produced by learning processes (Hilden & Tikkamäki 2016).

This article fosters a *socio-political account of the self-reflexive and learning capacities of food actors and organizations*. It does so by highlighting two important and interrelated dimensions: **a)** the role of key governance tensions, and in particular institutional governance tensions, as drivers of but also as a target of self-reflexive and co-learning dynamics, in food actors and organizations; **b)** the ways this leads to revising institutions and institutionalization processes, which are through time contested, negotiated, or, besides, co-constructed and jointly built by key actors, organizations and institutionalized agents of the local food movement. The hybrid governance approach explained in Manganelli and Moulaert (2018) provides analytical tools to shed light on the above dimensions.

Hybrid Governance pinpoints to the tensions created by the interactivity among different governance forms (i.e. *solidarity, networked-horizontal, state, market-driven*) and the ways these tensions are experienced by local food initiatives, conditioning their diverse modes of scaling out or up. Three types of tensions are identified in the hybrid governance approach (Manganelli & Moulaert, 2018): *organizational* (governance) tensions, i.e. tensions in governing the food network organizations as they diversely develop, build alliances, networks, interact with the socio-institutional system in which they are embedded; *resource* (governance) tensions, i.e. tensions in accessing and securing key resources (e.g. land, funding, material infrastructures, other key human and natural resources); *institutional* (governance) tensions, i.e. tensions related to institutionalization processes, and to the constraining or enabling role of key institutions with respect to the agency of local food networks. These tensions are closely related to one another.

Of a particular importance for this article are institutional governance tensions and the ways they interact with the self-reflexive agency of local food organizations. Referring to sociological-institutional approaches to governance (González & Healey, 2005; Healey, 2006), institutions are defined by the hybrid governance approach as “as ensembles of norms, rules and cognitive patterns as well as regulatory agents (e.g. state institutions), which shape collective action” (Healey, 2006, p.302). Driven by their ideologies and value systems, local food organizations build their own institutions, such as code of behaviour, rules of conduct, mission statements, self-organizing norms and principles.

These customary institutions, and the values embedded in them, shape the reflexivity of food actors and organizations, i.e. their positionality and world-views with respect to the objectives, implementation and modes of governance of local food systems. Yet, interactions with ‘external’ institutions have an impact on the self-reflexive dynamics and practices of food actors and organizations. Examples of these interferences are empowering or disempowering state or market regulations, clashes of values and visions among actors over food security policies, or changes in the institutional system, such as state restructuring or new rules of funding and resource allocation, and so on. We can argue that institutional governance tensions play a preeminent role in stimulating the self-reflexive and learning capacity of food actors, organizations and their institutions. In other words, by experiencing and living these tensions, food actors are pushed to reposition and self-reflect upon their world-views and modes of governance through time. This can lead to diverse outcomes. For instance, a stronger reassertion of key values and organizational principles may be triggered; or changes in modes of governance may be pursued, which can lead to diverse forms of institutionalization, such as enabling policy delivery systems for food security, including the creation of new (empowering) organizations or institutions for the local food governance, and so on.

Methods of Analysis

The analysis reconstructs and compares the governance trajectories of an urban food movement in Toronto and in the BCR. It highlights how (self)reflexive and (co)learning practices manifest through time and lead to their specific institutionalization trajectories. As shown in the Table 1 below, milestones and stages in the trajectories of the two cities were identified. The criteria for the identification of the milestones are the Governance Tensions explained in the hybrid governance approach, since in each milestone key tensions visibly emerge and manifest. This allows to understand the ways in which major governance tensions triggered self-reflexive and (co)-learning dynamics in key food governing actors and organizations in the different stages of the two cities' governance dynamics. Thus, table 1 specifies a) the ways self-reflexivity and co-learning manifest in key actors and organizations of the food movement in the different stages (third column 'nature of the self-reflexive and co-learning dynamics in key agents and organizations'); and b) the results in terms of (co)-learning and institutionalization trajectories as stimulated by such reflexivity in the two Cities through time (fourth column 'outcomes: nature of the diverse institutionalization processes and co-learning trajectories').

The analysis of the two Cities' trajectories was conducted through qualitative methods of data collection. These methods consisted of a) a review of key current and historic documentation – i.e. mission statements and interim reports of key organizations, key policy documentation, secondary literature review, press and web-documents' analysis; b) the identification and mapping of key food actors through time; c) direct semi-structures interviews to key civil society food initiatives as well as institutional actors in the two Cities' contexts; d) direct observations *via* the participation to gatherings and participatory processes. Thus, the process of data gathering was informed by a historical orientation, targeted to identify relevant trajectories and tensions experienced. In Toronto the field-work was carried out during a stay of four months and a half - from February to June 2017 - hosted by the Center for Studies in Food Security of the Ryerson University (School of Nutrition). Concerning the BCR, as the author is based in the Region and has direct knowledge on its food movement, it was rather practical to retrace the governance and policy trajectories as well as to reach out key actors and informants.

STAGES	Key Governance Tensions experienced	Nature of the reflexivity and co-learning dynamics/behaviour in key actors/organizations	Outcomes: nature of the diverse institutionalization processes and co-learning trajectories
TORONTO			
Stage 1: Origins of the food movement to the late 1990s.	Self-organizing networks mobilizing for food security and experiencing organizational and institutional governance tensions	-Conscious need to face food insecurity -Developing alternatives to the food banks -Holistic food system view and healthy city approaches	-The establishment of organizations and actors' networks, and their trajectories -The building of coalitions around joint programs-projects -Multi-scalar advocacy networks
Stage 2: From the late 1990s to late-2000s	State rescaling processes fostering multi-level institutional and resource governance tensions	-Conflicts and revived need to re-assert food security values and commitments -Need to scale out values and sensitize other actors/scales of governance	-Collective sense-making practices -Building shared visions -Searching common frameworks for collaboration/implementation

Stage 3: From the late 2000s to nowadays	Opportunities for building enabling institutions	-Greater institutional uptake of the 'food system' issue by the Board of Health -Re-formulating/re-experimenting with collaborative approaches -Re-focusing on the need to export food systems values and practices across city divisions	-Struggles to institutionalize/ implement frameworks for collaboration -Developing behavioural strategies to cope with experienced governance tensions
The BCR			
Stage 1: From the origins of a regional food movement to 2012.	Self-organizing alternative food actors-initiatives experiencing organizational and institutional governance tensions	-Awareness/intentionality to embrace and scale out alternative food practices	-Self-organizing, networking, associating, experimenting with forms of collaboration -Establishment of first collaborative/institutional frameworks for urban agriculture and sustainable food
Stage 2: From 2013 to nowadays	Contradictory institutional dynamics as well as new institutional opportunity spaces as factors of organizational-institutional governance tensions	-Greater institutional uptake of the 'food system' issue by the BCR's Cabinet of the Environment -Diverse food actors searching for more empowering institutional frameworks and modes of local food governance	-Dealing with tensions popping up in the institutional trajectory -Struggles to institutionalize/ implement frameworks for collaboration

Table 1: Summary. Nature and outcomes of reflexive and co-learning dynamics in Toronto's and in the BCR's governance trajectories. From Author (2018).

Genesis and development of a local food systems' governance in Toronto

This section highlights how reflexivity and co-learning behaviours of key actors and organizations manifest and develop all along the Toronto's food governance trajectory. The analysis identifies three stages. A first stage (section 3.1), looks at the origins of the Toronto's food movement in the 1980s. A second phase (section 3.2), starting in the late 1990s, casts light on governance tensions brought by reforms in the institutional structure of Toronto. Section 3.3 focuses on the most recent phase of the Toronto's trajectory.

From the 1980s to the late 1990s. Seeds and outcomes of reflexivity in the first stage of the Toronto's food movement

The origins of the Toronto's food movement can be traced back in the 1980s, during a period of socio-economic distress, part of a wider recession affecting most of the Western world since late 1970s (Burton, 2016). At that time in Toronto more and more citizens and households were falling into hunger, food insecurity and poverty (Loopstra & Tarasuk, 2012). This reality pushed a variety of bottom-up responses, where agents such as self-organizing citizens, community groups,

charities, churches, and so on, were reacting to food insecurity. Concomitant was also the rapid scaling out of food banks, which soon became an institutionalized source of emergency food, if not a veritable sector of the North American food system (Fisher, 2017; Loopstra & Tarasuk, 2012; Poppendieck, 2014; Tarasuk *et al.*, 2014). Thus, in reaction to conditions of food insecurity as well as to unsatisfactory responses to these, self-organizing citizens and community groups started to network with local government agents, asking “to do more to face hunger” (cit. from interview). We can argue that these experienced organizational and institutional governance tensions triggered the genesis of key agents and organizations of the Toronto’s food movement as well as their type of reflexivity. In particular, three are the elements qualifying the nature of the reflexivity in key food actors and organizations at this stage (see also table 1): the conscious need to face hunger and food insecurity; second, the conscious intention to provide more empowering alternatives to the food banks; third, the need to approach the food system in a holistic way, as a key social determinant of health.

These features of reflexive positionality contributed to give place to certain institutionalization trajectories over the course of the first phase. The creation of key organizations and their specific formalization and out-scaling trajectories, the building of coalitions around joint programs or projects, and the establishment of relational networks at different institutional scales, can be considered as key outcomes of the co-learning dynamics emerging from this reflexivity. Key organizations of the Toronto’s food movement, such as FoodShare, the STOP Community Food Center, and the Toronto Food Policy Council (TFPC), were set up in these years. Housed in the Toronto’s Health Department, the TFPC aimed at representing voices and claims of the food movement, creating a space for encounter and dialogue among food systems actors, as well as fostering networks between community organizations and state agents. Building advocacy networks at higher institutional scales was also an outcome of the reflexive positioning of key actors and organizations, which, already at this stage started to learn that food insecurity cannot be eradicated without persuading higher government levels to improve social assistance and welfare policies.

From late 1990s to mid-2000s. State rescaling and revived reflexivity in food agents

The beginning of a second phase of the Toronto’s food governance can be identified in the late 1990s/early 2000s. In this period, processes of state re-scaling as well as revived multi-scalar networks occurred, constituting critical factors of tension. In the late 1990s Toronto was restructured into a larger institutional body - the current City of Toronto - embedding six crowning municipalities and thus increasing its population size to about 2.3 million inhabitants (see City of Toronto Act, 1997). Through this contested ‘amalgamation’ process the rather progressive old Municipality of Toronto was suddenly exposed to the much more conservative political and bureaucratic apparatus of the surrounding administrations. Thus, changes in the composition of the state apparatus and conflicts among political visions took place. Organizational governance tensions were also a matter of concern, as organizations such as the TFPC were exposed to a real treat of being dismantled by state restructuring and simplification.

We can argue that these changes and tensions reinforced reflexive (and co-learning) behaviors in key actors of the food movement. This concretized in a revived need to collectively re-assert and re-cast key values and commitments around food insecurity but also around the role of food for the city, as well as to scale out these values, persuading Toronto’s and multi-level institutional actors to align with them.

This produced immediate as well as longer term outcomes. Immediate outcomes were the building of new coalitions,

such as the ‘hungerwatch’ coalition and then the Food and Hunger Action Committee (FHAC), of which organizations such as FoodShare, The STOP, the TFPC, among others, were part. Around the year 2000 this coalition was responsible for the elaboration of a new mission statement around the right to food security, i.e. the Toronto Food Charter (see Toronto Food Charter). Thus, the need to elaborate shared visions, through collective sense-making and the search for frameworks that enable co-decision and joint action come to the fore (see table 1). Thus, in a way these experienced tensions and renewed reflexivity triggered in the longer run a proactive will to scale out food system principles and practices across Toronto as well as in higher scale policy structures.

From the second half of the 2000s to nowadays. The latest stage of the Toronto’s learning trajectory

The start of the latest stage of the Toronto’s food governance trajectory can be identified around the year 2008, when consultation processes for the launch of the Toronto Food Strategy took place, in a way mirroring the food policy processes occurred in the previous phase with the FHAC. This stage showcases a more mature food movement.. The increased international profile and leadership of Toronto, also emerges. Thus, a proactive leadership and attitude towards food systems’ policy development came from the Public Health Department, and in particular from the Medical Officer of Health, who launched the Toronto Food Strategy (see Board of Health).

This stage shows the attempt of local food actors to pursue further collaborative approaches as well as the contextual need to learn how to cope with experienced governance tensions. Thus, the food strategy actors attempt to scale out food systems’ actions by establishing “very strong linkages with multiple divisions across the city” (Food Strategy Manager, Interview, Toronto), with civil society actors, as well as with organizations from the private food sector, around joint projects.

The scarcity of implementation resources is also an element that stimulates collaborative approaches. In other words, as the local government itself provides only limited resources, the need to cope with resource governance tensions play a relevant role in fostering collaborative attitudes. That is also why the trajectory of food policy development in Toronto shows an increased search for and reliance from the support of agents such as foundations, the corporate sector, other levels of government, and so on.

Thus, this latest stage clearly shows the complexity of factors conditioning the learning and institutionalization trajectories of the food policy and governance development in Toronto. A revived need to scale out ‘food system thinking’ and approaches across actors and city-divisions as well as government scales is visible, also capitalizing from the history of the previous stages. Yet, this intermeshes with the need to cope with institutional-resource governance tensions - i.e. collaborating across professional and organizational spheres, and ensuring resource sustainability - and thus to develop behavioral strategies to face these tensions in a sustainable way.

Genesis and development of a local food systems' governance in the Brussels-Capital Region (BCR)

This section highlights the BCR's local food governance trajectory identifying two stages: a first stage, from 2005 to 2012 where a Regional food movement started to form, and a second stage, from 2013 on, where a greater institutional uptake of the food system question is visible, also leading to greater institutional-organizational governance tensions.

2005-2012: seeds of reflexivity and co-learning in a nascent urban-regional food movement

The initial stage of the Brussels' Regional food governance trajectory begins around the year 2005. In this period pioneering bottom-up actors started to mobilize and self-organize around urban agriculture and alternative food practices (Manganelli, 2013; Manganelli & Moulaert, 2018). Inspired by agro-ecological values, these forming local organizations aimed at sensitizing towards alternative food and disseminating alternative food practices, also by means of collective gardens, or small scale urban agriculture initiatives. Some of these and other forming bottom-up initiatives started to network with Municipal and Regional state actors of the BCR, in search for resources, support and collaborative opportunities to scale out alternative food projects. At that time, the Regional Environmental Agency, called 'IBGE' (*Institute Bruxelloise pour la Gestion de l'Environnement*) had already developed an interest and a first set of actions on the environmental side of food, and in particular around food waste and public procurement.

Very early this Agency became the main Regional State actor fostering sustainable food, and thus the main Regional target agent with which key nascent local food initiatives started to network. Thus, there is a close relation between initial factors of tension among nascent local food initiatives in the BCR, and their reflexive attitude. Partially recalling the first stage of the Toronto's food movement, initial organizational-institutional tensions - i.e. the self-organization and initial scaling out of grass-root food actors and initiatives, as well as the search for support/collaborative networks with other agents - intermingled with a nascent reflexivity in key actors. Also thanks to these hybrid interactions, these actors began to cultivate alternative food values and to perceive themselves as drivers of alternative food practices.

From 2013 to the current stage. A greater institutional uptake of the food system question

The year 2013 can be considered as the start of a second stage of the BCR's local food governance, which then leads to the current developments. From this stage on, new potential institutional spaces for the support of alternative food systems started to open up in the BCR, thus triggering organizational-institutional governance tensions. In particular, with some resonance with the latest stage of the Toronto's food trajectory, what is noticeable around this year is a greater 'institutional uptake' of the food system issue by state actors. In other words, the Environmental Ministry of the BCR began to perceive itself as a stirring agent of a 'food system transition', which attempts to tackle the ensemble of the food system. These developments in the reflexive positionality of the state actor were pushed by the favourable political environment as well as by the awareness about the proliferation of food initiatives and projects across the BCR.

The need to engage in sense-making, to 'coordinate and create synergies among projects', as well as to engage in 'co-construction' and in a 'participatory approach', emerge. This translated into the engagement of the Environmental Ministry in a program called "Alliance Employment-Environment", embraced by the Ministries of Economy and Environment of the BCR, with an Axe on Sustainable Food (late 2013) (see *Axe Alimentation Durable*, Alliance

Emploi-Environnement). This Axe can be considered as a first attempt at the Regional level to scale up a local food governance and provide opportunity spaces for collaboration and, possibly, co-learning. From the one side it was a first programmatic openness towards collaboration and co-construction. However, on the other side it was also perceived as a top down action by several actors, soliciting the response of local initiatives but not being enough supported by a clear and shared vision as well as by a proactive leadership See the “evaluation document of the AEE”.

Nevertheless, the opportunity for dialogue and encounter created by the AEE can be considered as breeding ground for later developments and trajectories. One key development is the launch of a “co-create” program in 2014, pushed by an actor within the Agency for Research and Innovation of the BCR ‘*Innoviris*’, part of the BCR’s Ministry of Research. This actor, personally interested and engaged in agro-ecology networks, took part to the AEE. Launched in 2014, this co-create program started to finance action research projects around sustainable food to be developed in partnership among research institutions and other actors, such as civil society food initiatives, state actors and private players. Thus, the practice of co-creation, as a trigger of co-learning, is intentionally fostered by this program.

A further step of the recent (learning) trajectory of the BCR’s food governance is represented by the launch of the Food Strategy in 2015, of which the earlier process of the AEE can be considered as a sort of prelude. In the year 2014-2015 a change in the BCR’s governmental coalition occurred causing relevant tensions among local food organizations due to budgetary revisions, which led to funding cut and abrupt changes in the criteria of subsidies provision to food and environmental organizations. Nevertheless, in 2015 the newly formed Environmental Ministry, now Ministry of ‘Housing, Quality of Life, Environment and Energy, promoted a Food Strategy. The need for a Strategy emerged among the consultation processes of the AEE, due to the perceived lack of an actual shared vision and the need for a more proactive leadership in addressing the food system and dealing with a landscape of food initiatives and practices across the BCR (see above). The setup of the strategy was also triggered and facilitated by the engagement of the Environmental Agency IBGE in an European multi-city Action Program “UrbACT” (Sustainable Food in Urban Communities), fostering exchanges of practices among European cities involved in food policies and practices. Thus, this trans-local learning network also contributed to lay the basis of a Food Strategy in the BCR.

Overall, this latest food governance trajectory seems to show a greater awareness by Brussels’ food actors about the importance of collaboration in developing/implementing local food actions. Furthermore, the set-up of a “Consultative Committee” by the food strategy team can be seen as a greater recognition of the importance of co-learning modes of governance. However, doubts emerge from the field work about the capacity of the Strategy’s Consultative Committee, in its current functioning and set up, to undertake that role.

Learning from the histories of Toronto and the BCR

Through the reading of the two City-Regions’ trajectories this article explored the role of key governance tensions in fostering reflexivity of key actors, i.e. their positionality, value systems, reflexive attitudes, leading to diverse reflexive outcomes and co-learning trajectories through time. From early stages in the history of its local food governance, Toronto’s local food leaders expressed the need to tackle the food system in a holistic way as well as to proactively scale out food security values across city’s jurisdictions as well as across scales of governance. Key governance tensions experienced in different stages have fostered the will to collectively reassert key values and search for shared visions and commitments, also trying to elaborate joint frameworks for action and collaboration (see stage 2 and 3 of the Toronto’s

trajectory). Partially recalling the Toronto's trajectory, the BCR shows a greater institutional uptake of the food system question, especially in the latest stage of its food policy developments. However, this was not necessarily felt as conducive to more supportive institutional dynamics by a diversity of actors. We can argue that effective as well as accountable modes of implementation of local food systems are recommendable to both city-regional contexts in order to ensure a greater sustainability of local food policies and their collaborative networks. Thus, essential for the food movement becomes learning how to communicate and collaborate across divisions and organizational spheres, thus being able to convey these types of governance tensions towards sustainable directions.

Stronger conclusions, research and governance directions will be developed in a re-worked version of this paper.

Acknowledgements

I would like to thank all the local food movement actors of both Toronto and the BCR, met during my fieldwork investigations. I strongly appreciate their time and care in sharing with me their experiences, struggles, but also dedication and enthusiasm.

References

- Bakema, M., Parra, C., & MacCann, P. (2018). Learning from the Rubble: The case of Christchurch after the earthquakes, *Disasters Journal* (forthcoming).
- Beck, U. (1992). *Risk Society: towards a New Modernity*. London: Sage.
- Burton, M. (2016). *The politics of austerity. A recent history*, UK: Palgrave Macmillan.
- Fisher, A. (2017). *Big Hunger. The unholy alliance between corporate America and anti-hunger groups*. Cambridge: the MIT Press.
- García, M., Pradel, M., & Eizaguirre, S. (2012). Multilevel Governance and Social Cohesion: Bringing Back Conflict in Citizenship Practices. *Urban Studies*, 49(9), 1999-2016.
- Geels, F.W. (2004). From sectoral systems of innovation to socio-technical systems. Insights about dynamics and change from sociology and institutional theory. *Research Policy*, 33(6-7), 897-920.
- Geels, F.W. (2014). Regime resistance against low-carbon transitions: Introducing politics and power into the multi-level perspective. *Theory, Culture & Society*, 31(5), 21-40.
- Giddens, A. (1990). *The Consequences of Modernity*. Stanford, CA: Stanford University Press.
- González, S., & Healey, P. (2005). A sociological institutionalist approach to

the study of innovation in governance capacity, *Urban Studies*, 42(11), 2055-2069.

- Healey, P. (2006). Transforming governance: Challenges of institutional adaptation and a new politics of space. *European Planning Studies*, 14(3), 299-320.
- Hendriks, C.M., & Grin, J. (2007). Contextualizing reflexive governance: the politics of Dutch transitions to sustainability. *Journal of Environmental Policy & Planning*, 9(3-4), 333-350.
- Hilden, A., & Tikkamäki, K. (2013). Reflective Practice as a Fuel for Organizational Learning. *Adm. Sci.*, 3(3), 76-95.
- Kemp, R., & Loorbach, D. (2006). Transition management: a reflexive governance approach. In J.P. Voß, D. Bauknecht, & R. Kemp (Eds.), *Reflexive governance for sustainable development* (pp. 103-130). Cheltenham, UK: Edward Elgar.
- Kemp, R., Loorbach, D., & Rotmans, J. (2007). Transition management as a model for managing processes of co-evolution towards sustainable development. *International Journal of Sustainable Development & World Ecology*, 14(1), 78-91.
- Loopstra, R., & Tarasuk, V. (2012). The relationship between food banks and household food insecurity among low-income Toronto families. *Canadian Public Policy / Analyse de Politiques*, 38(4), 497-514.
- Manganelli A., (2013). *Nurturing Urban Development. The impact of Urban Agriculture in the Brussels-Capital Region.* (Master's thesis). Politecnico of Milan, Urban Planning and Policy Design, Milan, Italy.
- Manganelli, A., & Moulaert, F. (2018). Hybrid Governance Tensions fuelling Self-reflexivity in Alternative Food Networks: the case of the Brussels GASAP (Solidarity Purchasing Groups for Peasant Agriculture). *Local Environment: the International Journal of Justice and Sustainability*, 23(8), 830-845.
- Pahl-Wostl, C. (2009). A conceptual framework for analysing adaptive capacity and multi-level learning processes in resource governance regimes. *Global Environmental Change*, 19(3), 354-365.
- Poppendieck, J. (2014). Food assistance, hunger and the end of welfare in the USA. In G. Riches & T. Silvasti (Eds.), *First World hunger revisited* (pp. 176-190). UK: Palgrave Macmillan.
- Smith, A. (2007). Translating sustainabilities between green niches and socio-technical regimes. *Technology Analysis & Strategic Management*, 19(4), 427-450.
- Smith, A., & Stirling, A. (2007). Moving outside or inside? Objectification and reflexivity in the governance of socio-technical systems. *Journal of Environmental Policy and Planning*, 9(3/4), 351-373.
- Smith, A., & Stirling, A. (2010). The politics of social-ecological resilience and sustainable socio-technical transitions. *Ecology and Society*, 15(1), 11. Retrieved from <https://www.ecologyandsociety.org/vol15/iss1/art11/>.

Tarasuk, V., Dachner, N., Hamelin, A.M., Ostry A., Williams P., Boscke E, Poland B., & Raine, K. (2014). A survey of food bank operations in five Canadian cities. *Public Health*, 14:1234.

Voß, J., Bauknecht, D., & Kemp, R. (Eds.). (2006). *Reflexive governance for sustainable development*, Cheltenham: Elgar.

Voß, J., & Bornemann, B. (2011). The politics of reflexive governance: challenges for designing adaptive management and transition management. *Ecology and Society*, 16(2): 9. Retrieved from <https://www.ecologyandsociety.org/vol16/iss2/art9/>.

When Government Takes All the Space: Centralization of Urban Planning in Montenegro

Sonja Dragović | sonjadragovic@yahoo.com
ArchCommune – Centre for Architecture and Culture

Abstract

In the fall of 2017 the Parliament of Montenegro adopted a new Law on Planning and Construction, whose controversial and contested main provisions declare urban planning to be the responsibility of the state Government, thereby taking the significant power and resources away from local municipalities. Contrary to contemporary European policies of empowering local communities and decentralizing urban planning decision making processes, this legislation represents a sharp turn toward consolidating state power in all matters related to spatial development, with consequences still to be fully realized and comprehended. The focus of this paper is the process that led to this outcome, which involved intense public and political debate, and results of which have left the municipal governments and civil society organizations startled and worried about the future of spatial, social and economic development of Montenegro.

Key words

Spatial planning, urban governance, centralization.

Introduction

The development of political, economic and social lives of contemporary cities is determined through complex interplay of actors with different goals, means, scopes and spheres of influence. The system through which they interact and create the policies shaping the urban development is intricate and tense, always changing in an attempt to adapt to the new circumstances and challenges. European experience in the period following the World War II, defined by the rise of globalization, integration and neoliberal capitalist mode of production, has brought us to the point where cities have achieved wide autonomy in relation to state Government and supranational organizations, such as the European Union (EU). Decentralization of decision-making has been one of the dominant European trends, promoted through strategic policies and hailed as the clear path towards achieving civic empowerment and more efficient governance.

In this context, it is interesting to analyze the current situation regarding spatial planning and urban governance in Montenegro, a post-socialist Mediterranean country of around 600,000 inhabitants, hoping to achieve the EU membership by 2025. In the fall of 2017 Montenegrin Parliament has adopted the Law on Spatial Planning and Construction (Parliament of Montenegro, 2017), which severely restricts the jurisdiction of municipal governments in the area of spatial planning. The rights and obligations have been transferred to the state Government, effectively centralizing the urban planning process and turning the municipal self-governance into a significantly less independent endeavor.

While the state institutions defend this move as the one necessary to improve efficiency of the planning process, to reduce corruption of the local officials and to remove business barriers, municipal governments lament the loss of jurisdiction, describing it as unconstitutional. The question remains: how will this change in power dynamics influence the urban governance in Montenegro? More precisely – who might benefit the most from this shift of the decision-making center in the area of spatial planning? Finally, can this process empower citizens?

Spatial governance is inseparable from the process of urbanization, which has been crucial in advancing neoliberal global capitalism since the 1970s. (Harvey, 2008; Jessop, 2002). Hence, the power to make decisions regarding spatial and urban planning gives to those who wield it the way to make and remake not only urban, but the social, economic, and political fabric of the space.

The “spatial fix” (Harvey, 2001) of capital rests upon political decisions which are never made in a vacuum, but influenced by numerous, distinct, often opposing interests reflected in a particular model of urban governance. Pierre (1999) defines four models of urban governance (managerial, corporatist, progrowth, welfare), depending – among other characteristics – on their policy objectives and key instruments for achieving them. One common definition for every model, still, is that of governance, which “refers to the process through which local authorities, in concert with private interests, seek to enhance collective goals” (Ibid, p. 374). Jouve (2005, p. 291) sees the principles of governance as “resting on the dilution of authority and accountability, and an increase in the number of actors of different statuses with the capacity to aggregate their local interests and to defend them collectively vis-a`-vis other levels of government, particularly in a context characterized by globalization.”

While Pierre (1999) recognizes the important role which national context has in forming and upholding a certain urban governance model, decentralization of decision-making remains one of his assumptions, defined as important for improving the “governing capacity” (Ibid, p. 391) at the local level. The more discretion local governing institutions have, the more likely they are to successfully navigate and negotiate the web of particular private and public interests in any urban context. This notion has been the guiding principle behind the efforts to empower local governments, affirmed by the EU in European Charter of Local Self-Government: “Public responsibilities shall generally be exercised, in preference, by those authorities which are closest to the citizen” (Council of Europe, 1985, p. 2). To be close to the citizens means to be easily available to the citizens, in a position from which their concerns and problems can be accessed and addressed. Finally, it means that civic involvement in the affairs of local governing makes sense, as it can reach the decision-makers and impact the process. Of course, it would be naive to believe that all actors are equally equipped and able to take part in a complicated and conflicting process of local urban governance – indeed, the system is often designed in a way that favors certain individual interests (Jouve, 2005; Brenner, 1999). However, this should not be an argument for limiting local autonomy, but for finding way to overcome the faults of the process and improve it.

Specifically, the spatial aspect of local governance is of interest here, because the way in which spatial development is managed dictates the dynamics of economic development. The physical production of urban space, an important source for capital accumulation and reproduction, must be democratically controlled. In Harvey’s words: “Since the urban process is a major channel of surplus use, establishing democratic management over its urban deployment constitutes the right to the city” (2008, p. 37). Empowering citizens to participate in decision-making straightens the democratic capacity of their communities and leads towards better spatial management – and towards better, more just city and society, where the interests of capital accumulation are confronted with the broader interests of the community.

If decentralized local governance is compatible with broad civic involvement in decision-making process, which should result in better spatial management, how can the case of Montenegro, with its tendency to pull this process closer to the state Government, be understood? What could be its broader political implications? If Brenner (1999, p. 435) argues that “important geographical consequences of the post-1970s round of capitalist globalization has been to decenter the national scale of accumulation, urbanization and state regulation in favor of new sub- and supranational territorial configurations”, could the innovative Montenegrin approach of strengthening national regulation be an attempt to confront and subvert the pressure of global capitalism? That is unlikely; furthermore, it seems more probable this is the case of a take-over, performed by a Government faced with diminishing support in important urban centers and rising criticism of its spatial development policies.

In order to analyze this case in more detail, it is necessary to take a look at the history of spatial planning in Montenegro, the contemporary development of decision-making processes related to spatial development, and possible consequences that current course of action might have for further development of democratic practices on European periphery.

History of Spatial Planning in Montenegro

The first urban plans in Montenegro originated in the coastal region, in the early 18th century. According to Doderović and Ivanović (2012), a layout for the city of Budva was created in 1708 by A. Bekoni, while Venetian captain F. Gironui made a plan of Kotor in 1775. First regulatory plan was made for the inland city of Nikšić by J. Slade in 1883; praised for its supreme quality, it was kept in use until 1941. The planning process stayed incoherent and scattered until the mid-20th century. One of the reasons for this was low degree of urbanization: in 1921, urbanization coefficient in Montenegro was 6.5%, climbing up to 7.1% in 1931 (Ivanović, 1979, p. 85). In the postwar period, rapid industrialization went hand in hand with urbanization, on a scale that was difficult to plan and control: urban development was chaotic, with proper urban plans starting to develop only after 1955. According to Ivanović (1979), these plans – although necessary – were not very well done in terms of programming, since they were works of various authors without proper coordination, cooperation with regional communities, or taking into account the regional development perspective. First comprehensive spatial plans of Montenegro were created more than a decade later: Regional Spatial Plan of South Adriatic in 1969, for the area comprising nine southern and central municipalities, and Regional Spatial Plan of Northern Montenegro in 1972, for the area of eleven northern municipalities. With this, the spatial planning for the entire state was basically completed. More detailed documents – general urban plans and detailed urban plans – were to be adopted at the level of individual municipalities, some of which, especially in the northern part of the country, have continued to struggle with the lack of expertise in the field of spatial planning.

In 1986 spatial plan for the Federal Republic of Montenegro (see Parliament of Montenegro, 2008) was created, envisioning the spatial development for the period until the year 2000. The plan was subsequently updated, in 1991 and 1997. In the process of producing these documents significant research has been done, along with the special purpose spatial plans for the areas of national parks and for the coastal region (Doderović & Ivanović, 2013). During this period, majority of the municipal spatial plans and general urban plans was completed as well.

In 2008 a new spatial plan of Montenegro was adopted, for the period until 2020. This was the first national spatial planning document since the country declared independence in 2006. According to Doderović and Ivanović (2013), some of the problems encountered in the process of creating this plan were lack of accurate data, lack of communication and coordination among the actors of the planning process, lack of institutional organizing in the area of spatial planning,

inadequately regulated relation between public and private interests, as well as imprecise definitions for the concept of public good. Authors emphasize the importance of being aware of these shortcomings, and working towards achieving sustainable spatial development, greater public involvement and democratization of decision-making process. They also point out the apparent lack of coordination between institutions in charge of spatial management at the local and national level:

“The regional level of planning has been almost completely neglected, although it was envisaged by the legal solutions of 1995 (...) This represents a major failure of both system and practice, since it is precisely the regional level that is most suitable for alignment of interests between local communities and the state, as evidenced by European practice in recent years. The regional dimension of spatial management and planning is missing, while the number of local initiatives keeps growing, requiring a response at the regional level. The current situation can turn into one in which creation and adoption of high-quality, democratic decisions becomes very difficult, if not impossible to achieve. Typically, such situations have a number of dire consequences, so institutionalization of planning at the regional level is necessary” (Ibid, p. 520).

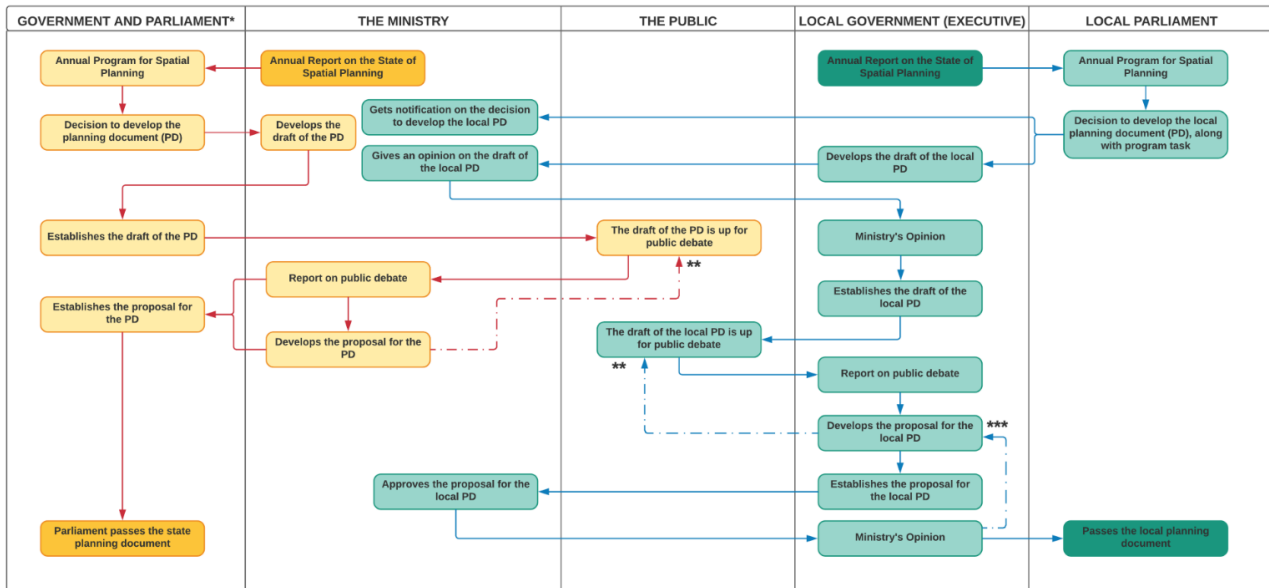
Evidently, the spatial plan of 2008 uncovered some structural defects of the entire planning process, rooted in the lack of planning tradition and regional coordination. The question of how spatial planning can be done in a more structured, more open, and more democratic way – and proposed development of regional plans as the possible answer – stays relevant in light of recent legal changes which, once again, missed the opportunity to enhance regional cooperation in the field of planning.

The Law on Spatial Planning, as legal basis for creating the spatial plans, has been changed frequently since the beginning of the 1990s. The Law on Spatial Planning and Development (Parliament of Montenegro, 1995) was succeeded by the Law on Spatial Planning and Development (Parliament of Montenegro, 2005), which then ceased to be valid when the Law on Spatial Planning and Construction was adopted (Parliament of Montenegro, 2008). Although each of these laws introduced new rules and areas of regulation, the planning process itself was changed the most with the latest iteration – the Law on Spatial Planning and Construction (Parliament of Montenegro, 2017). In order to analyze the way in which the new planning legislation has changed the procedures and relations between the actors of the planning process, it is necessary to take a closer look at the way this process was formerly organized.

Former Legislation: The Law on Spatial Planning and Construction, 2008

According to the Law on Spatial Planning and Construction from 2008, the procedures for adopting the planning document (i.e. the spatial plan) at the municipal and at the state level were clearly separated and hierarchically organized (Figure 1). Spatial planning was done on two levels: the municipal, where the local government led the process of creating municipal spatial plans, and the national, where the state Government was in charge of the procedure. Both local and national executive governing bodies prepared the Annual Report on the State of Spatial Development, which informed the decisions of local and national parliaments. To create a local spatial plan, local government worked closely with local parliament, leading the process and coordinating the participation of all relevant actors. The Ministry of Sustainable Development and Tourism (the Ministry), having the state jurisdiction of the planning process, was involved as a supervising body, in charge of securing the local planning documents are made in accordance with the Law. If the Ministry gave negative opinion about the draft, or about the proposal of the local planning document, the document in question needed to be altered so that it aligns the recommendations. The Law defined four categories of local planning documents:

local spatial urban plan, detailed urban plan, urban project and local location study.



*Unless otherwise indicated, the activity in the process of adopting the planning document described in this column is carried out by the Government.

**Public debate is repeated if the proposal for the planning document is significantly different from the draft of the planning document that was originally put up for public debate.

***If it is not in accordance with the opinion from the Ministry and with this Law, the proposal for the planning document will be returned to be improved.

Figure 1 Procedures for the adoption of planning documents before centralization. From Author, based in provisions of the Law on Spatial Planning and Construction (Parliament of Montenegro, 2008).

At the state level, the procedure for creating planning documents was similar, with the Ministry in charge of the process and the state Parliament in charge of passing the legislation. The Law also defined four categories of state planning documents: spatial plan of Montenegro, special purpose spatial plan, detailed spatial plan, and state location study. For the state-level planning, the involvement of municipal governments was confined to a public debate, a period of 15 to 30 days during which all the interested public and private actors can get acquainted with the draft of the future planning document and submit their comments, critiques and proposals for its enhancement. These contributions were sorted and analyzed by the planning authority and, if deemed relevant, built into the proposal of the planning document. Same procedure applies to the local-level planning, thus giving the local community an opportunity to actively participate in the planning process.

Resulting documents – the local and the national spatial plans – should be coordinated and synchronized. The Law of 2008 (Parliament of Montenegro, 2008) has kept the traditional hierarchy according to which state planning documents are above the local planning documents, along with the authority of the Ministry to control and ensure that the law has been followed in all the processes of creating local planning documents. On the other hand, the intricacies of local planning decisions have been largely left to the local authorities. Still, according to the Union of Municipalities (2009), the way in which public involvement was regulated was not satisfactory and did not encourage the actual participatory decision-making process:

“In order to achieve this goal, clear rules for acting upon received submissions and suggestions should be put in place (...) The authors of the plan should be obliged to respond in writing to all comments and suggestions they receive. It is also necessary to detailly clarify what is the appropriate way to incorporate the comments and suggestions of interested public into the planning document” (p. 7).

The Law had also established that once the draft of the planning document is altered in accordance with suggestions resulting from the public debate, it might be offered for additional public deliberation, if the new version of the document differs “significantly” from the original. As it was not clearly defined what exactly constitutes the “significant” difference, there was a space for various, possibly arbitrary interpretations, which the Union of Municipalities noted as problematic and potentially damaging to the process of transparent, participatory planning.

In the period following the adoption of 2008 spatial plan of Montenegro and the new Law on Spatial Planning and Construction, some of the problems that continued to pose difficulties in the process of spatial planning were, according to Doderović and Ivanović (2012), partially outdated planning documents, lack of local urban plans, along with insufficient planning capacities at the municipal level, and poor implementation of the existing plans. The lack of planning expertise at the municipal level proves to be a constant problem of Montenegrin spatial planning system. One of the solutions offered by the legal framework was the possibility to transfer the task of spatial planning to the state Government, which coastal town of Ulcinj did in 2009 (Ministry of Sustainable Development and Tourism, 2017a). On the other hand, the number of spatial planners started increasing, to reach around 350 licensed experts in 2017 (Ministry of Sustainable Development and Tourism, 2017b, p. 9).

Current Legislation: The Law on Spatial Planning and Construction, 2017

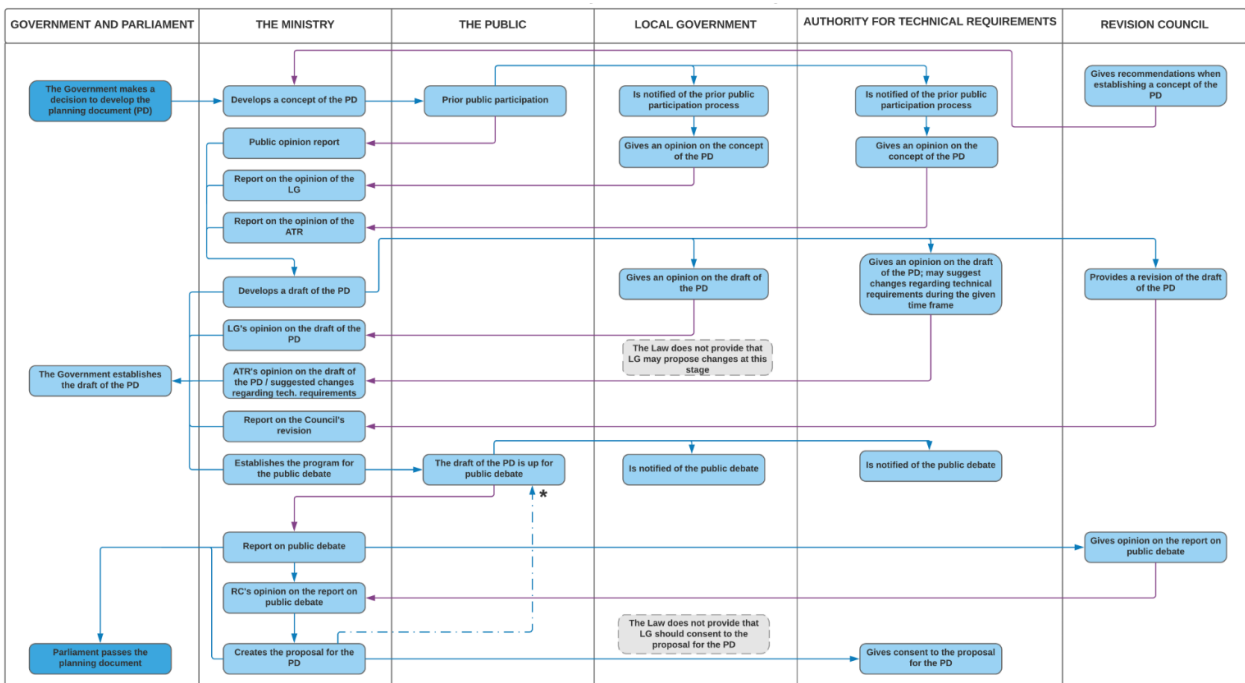
The need for reforming the spatial planning legislature was evident throughout the last decade and it was manifested through numerous amendments in the period between 2008 and 2014. The amendments tackled the issues of business environment, penalty provisions, central database of planning documents, and procedures for updating the outdated plans. Finally, the efforts to create and adopt new planning legislation started in 2015 and reached the public debate stage at the end of that year. The proposal for the new Law on Spatial Planning and Construction, which, as Kapor (2017) reported, emerged more than a year after the initial public debate, was radically different than the original draft. Even though the Ministry intended to proceed with the procedure towards adopting the Law, insistent and widespread demands to repeat the public debate prevailed, proving at the same time how concern about possible abuse of the public debate process is justified: if there are no clearly defined rules on what constitutes “significant changes” to the document after the public debate, it is possible to radically change its content and still present it as a result of an open and honest public discussion.

Additional public debate of the proposed Law was vigorous, and the proposal strongly opposed by municipal governments, political parties, civil society organizations, professional chambers of civil engineers, planners and architects, and citizens concerned by the provisions of the new legislation. The main criticism referred to the way in which the proposed Law transfers the spatial planning jurisdiction from local, municipal level to the state institutions. Nevertheless, the Law on Spatial Planning and Construction was adopted with a narrow majority in the state Parliament on September 30th 2017.

The way in which procedure envisioned by the new Law changes the fundamentals of how spatial planning was organized in Montenegro up until this point is shown in Figure 2. The old spatial plans, along with their classification and procedures for adoption, have been rendered obsolete. They will be replaced by only two documents: Spatial Plan of Montenegro, and General Regulatory Plan (see Doderović & Ivanović, 2012, 2013). Both of these documents will be created through a procedure led by the Government. This process involves two new, important actors, besides the local and state governments, parliaments, and the general public: Authority for Technical Requirements, which can be an institution (local or national) or a company (public or private) in charge of a certain infrastructural element (such as road construction

and maintenance, water supply or internet provision), and the Revision Council, which is appointed by the state Government, in charge of revising the drafts of planning documents, and composed of experts in spatial planning with at least 15 years of experience. The Council is also required to have a representative of a local government whose territory is being planned in a document under revision. Apart from this representative, local governments will also be represented in a team of experts in charge of working on a planning document, which will be formed by the Ministry.

Besides prescribing new types of planning documents and featuring new institutions and expert bodies, the Law of 2017 defines the process in a way which effectively bypasses local governments. Rather than leading the process of municipal planning, local governments are observing it from the sidelines. The procedure dictates that local governments should give their opinions about the concept and the subsequent draft of the planning document but does not define the steps towards demanding changes to be made to a proposed document. Also, local governments' approval of the proposed planning document is not required for it to be adopted by the state Parliament. In this regard, the Authority for Technical Requirements is awarded more discretion than a local government, since the process allows it to propose changes and give consent to the final proposal of the planning document.



***If it is not in accordance with the opinion from the Ministry and with this Law, the proposal for the planning document will be returned to be improved.
 *Public debate is repeated if the proposal for the planning document is significantly different from the draft of the planning document that was originally put up for public debate.
 Figure 2 Procedures for the adoption of planning documents before centralization. From Author, based in provisions of the Law on Spatial Planning and Construction (Parliament of Montenegro, 2008).

Thus, the new legislation has given the local government a merely advisory role, without a legal procedure which would make it possible to halt a decision on spatial planning made by the state Government. Unsurprisingly, local governments were not in favor of such proposal, and have expressed their discontent during the public debate. According to the Report on Public Debate on the Draft Law on Spatial Planning and Construction (Ministry of Sustainable Development and Tourism, 2017b), Union of Municipalities criticized the “trend of centralization” the Law was promoting (p. 6) and referred to the stipulations of the Constitution of Montenegro (Parliament of Montenegro, 2007) the European Charter of Local Self-Government (Council of Europe, 1985), both documents affirming broad rights of municipal governments and supporting decentralization of power. Municipality of Tivat deemed the proposed legislation “absolutely unacceptable” and reminded the lawmakers that this town has already suffered the consequences of centralized spatial planning when in 2009 part of its territory became subject to state coastal area regulation:

“The Ministry started issuing the building permits in areas where construction was never allowed before, and now the space is devastated to the point where we have no beaches, (...) buildings have completely blocked the access to the sea, tourists are leaving, and the residents who used to make a living by renting accommodation during the summer season are now trying to sell their property. These are the real, important issues for the municipality, and huge losses that need to be addressed” (Ministry of Sustainable Development and Tourism, 2017b, p. 25). The capital city of Podgorica concluded that the text of the new Law “leaves a possibility for all the plans and by-laws to be of a good quality, but definitely does not guarantee such an outcome” (Ibid, p. 40).

During the public debate, the Ministry has replied to the claims that the new Law promotes centralization by stating that local governments have constitutional right to self-govern within the legal framework of the state, and that new Law on Spatial Planning and Construction is merely altering this legal framework, and not limiting the municipal self-governance. Via email correspondence, the director of the Planning Directorate at the Ministry explained that besides giving municipalities an opportunity to participate in every stage of planning process (which formerly was not the case), the new Law also provides much more space for public participation, since it introduces the process of “Prior public participation”, while also preserving the process of public debate. Prior public participation is supposed to provide a chance for all interested actors to get acquainted with the concept of planning document and provide their insights and comments at early stage of its preparation, while public debate keeps its function of a broad discussion of the draft at the later planning stage.

Providing local governments with more tools for participating in the process is, however, significantly different than having local governments actually lead the process. Another important question is – how much influence will those comments, and those who provide comments via public hearings, have? Claiming to be in favor of broad public participation is, again, significantly different from actually encouraging and facilitating such participation. Illustrative of this is an excerpt from the Annual Report on the State of Spatial Development (Ministry of Sustainable Development and Tourism, 2017c, p. 58): “Participation, along with integration, is necessary in the field of contemporary planning, as it involves a large number of actors with different spatial interests. Active public involvement requires creation of institutional opportunities for discussing, exchanging and improving ideas, raising awareness, changing ways of organizing and acquiring new knowledge. Citizens' awareness of the importance of preserving space has an irreplaceable role and importance. Therefore, it is necessary to constantly work on improving and raising this awareness, in order to maximize the public mobilization and participation in a sustainable relationship with this national resource.” Such proclaimed recognition and support for the public participation stands in sharp contrast with the fact that the Ministry reluctantly agreed to an additional public debate of the proposed new Law in 2017; once the debate was organized, out of 755 responses the Ministry gave to the questions, comments and proposals of citizens, institutions and organizations, only a dozen was unequivocally positive (Ministry of Sustainable Development and Tourism, 2017b). However, accepted suggestions were mostly related to technical details or phrasing – no substantial changes were made as a result of this process. Around 50 comments were dismissed for being “merely a statement”, even though these statements usually expressed fears of far-reaching consequences the new Law might have on spatial planning and overall future development of the country.

This case, once again, raises the question of the way in which public debates of this sort are organized and, it seems, misused to stage public participation with no productive results. As Everatt, Marais & Dube (2010, p. 247) conclude in their research on effective participation techniques: “Genuine participation involves more than drawing people into

existing political and/or developmental processes; it transforms those processes in ways that boost people's opportunities and capacities generally to claim their rights. It therefore becomes an aspect of a wider transformative and redistributive project. It is not enough to redesign or adjust processes beforehand in order to facilitate greater participation; they must be amenable to being reshaped by participation." In the case of Montenegrin spatial planning legislation, it seems certain that public participation, as currently envisioned and conducted, will not succeed to change it for the better.

Spatial Development as an Instrument of Power

The Law on Spatial Planning and Construction of 2017 may seem intended to solve the issues of spatial planning that have been piling up throughout its short history in Montenegro. The problems of outdated municipal spatial plans and inadequate planning expertise are solved by transferring the planning jurisdiction to the state level and removing the licensed planners from the system entirely (the only requirements for planning positions within the new procedure are adequate education and certain years of experience). The problem of complicated and lengthy procedures of obtaining building permits (not discussed here in greater detail due to limited space) is solved by transferring the authority to issue permits from local governments to the Ministry as well. New space has been opened for public participation in the process, but in the format that does not necessarily guarantee that participating public will be heard and recognized. At the same time, elected local representatives have been bypassed and left with an option to participate, but without the power to significantly influence the process. All of this indicates that new legislation might result in spatial plans imposed by the will of state Government, and expedient procedures for construction projects state Government deems important. Is this truly going to be the case is still to be seen, as the full application of the new legislation starts this summer.

The supposed problem of local-level corruption, which allegedly was one of the reasons for creating such new regulations, has not been tackled in any way nor have local officials been prosecuted for this reason (apart from a couple of high-profile cases from several years ago). At the same time, new legislation does not propose the measures that would secure the process from future corruptive practices. It does provide, however, the tools to govern the spatial development of the whole country at the time when multiple municipalities have elected local governments that stand in opposition to the national Government (Figure 3). In Montenegrin context, characterized by having the same party controlling the Government since the end of Yugoslavia – for the last 30 years – change at the municipal level are crucial for democratic development. In the light of this, vast reform brought by the new planning legislature could fundamentally alter the meaning of this change. If the local government does not govern the spatial development, what exactly is there left to govern? With political power over spatial development effectively concentrating in the hands of those who hold firm control of the state Government – the Democratic Party of Socialists – it is reasonable to imagine that adoption of this legislation was motivated by pursuit of political power. As DiGaetano & Storm (2003, p. 387) put it: "Political leaders, as rational actors, also affect the fate of urban institutional milieux, as they attempt to maintain, modify, or radically transform institutions to serve their own ambitions." In trying to prevent further loss of power caused by losing majority at the municipal level, political leaders might have turned to strengthening the power of the state Government.



Figure 3 Map of Montenegrin municipalities: local governments controlled by the opposition to the state Government as of April 2018. From Author.

Even before the new Law on Spatial Planning and Construction was adopted, several Government agencies had the rights to decide on important regional projects, which always implies certain spatial jurisdiction awarded to these bodies. Among them are the Secretariat for Development Projects, founded in 2012, in charge of preparing and evaluating the development and investment programs of the state interest (Secretariat for Development Projects, 2012), the National Investment Commission, formed by the Government at the beginning of 2015, in charge of considering and adopting a

list of priority infrastructure projects to be supported by the EU funds (National Investment Commission, 2015), and Privatization and Capital Investment Council, formed in 1996, in charge of protecting Montenegrin interests in the privatization processes (Privatization and Capital Investment Council, 2017). The decisions made by these agencies have an important spatial component, and details of managing these spaces were a potential subject of disagreement and discussion between the local and the national governing institutions. As the new spatial planning legislation weakens the negotiating position of local governments, the power to decide on these important issues remains concentrated, truly shared only among various Government agencies.

Conclusion

The Law on Spatial Planning and Construction of 2017, which comes into force in the summer of 2018, will bring extensive changes to Montenegrin spatial planning practices. These changes, however, do not promote democratization of the process, nor do they establish conditions for fruitful public engagement. The proposed processes might appear democratic, but they should indeed be seen as “nothing but an ideology of legitimation that, under cover of ushering all interested parties to the discussion, in fact does nothing more than to reinforce a power structure that remains favorable to the best structured organizations, generally from the private sector” (Duchastel & Canet, 2005, cited in Jouve, 2005, p. 292).

What this development in spatial planning legislation does provide is an opportunity for actors of civic society, professional associations and political parties to work together and advocate for better, more democratic and more inclusive solution. The debate the Law had already inspired shows how question of spatial planning is one of the rare ones on which Montenegrin society is not deeply divided along partisan lines. Clearly the importance of spatial governance is well understood, as the fundamental democratic right that, after all, is not guaranteed, might be taken away, and needs to be fought for and protected.

References

- Brenner, N. (1999). Globalisation as Reterritorialisation: The Re-scaling of Urban Governance in the European Union. *Urban Studies*, 36(3), 431-451.
- Council of Europe. (1985). *European Charter of Local Self-Government*. Strasbourg, France.
- Digaetano, A., Strom, E. (2003). Comparative Urban Governance: An Integrated Approach. *Urban Affairs Review*, 38(3), 356-395. doi: 10.1177/1078087402238806.
- Doderović, M. & Ivanović, Z. (2012). Introducing Order to the Montenegrin Space. *Matica*, 13(49), 101-120.
- Doderović, M. & Ivanović, Z. (2013). Spatial Plan of Montenegro. *Matica*, 14(54), 505-530.

- Everatt, D., Marais, H., & Dube, N. (2010). Participation ... for what Purpose? Analysing the Depth and Quality of Public Participation in the Integrated Development Planning Process in Gauteng. *Politikon: South African Journal of Political Studies*, 37(2-3), 223-249.
- Harvey, D. (2001). Globalization and the "Spatial Fix". *Geographische Revue*, 2, 23-30.
- Harvey, D. (2008). The Right to The City. *New Left Review*, 53, 23-40.
- Ivanović, Z. (1979) Development of Some Urban Settlements in Montenegro. *Geographica Slovenica*, 10, 85-91.
- Jessop, B. (2002). Liberalism, Neoliberalism, and Urban Governance: A State-Theoretical Perspective. *Antipode*, 34(3), 452-472.
- Jouve, B. (2005). From Government to Urban Governance in Western Europe: A Critical Analysis. *Public Administration and Development*, 25, 285-294. doi: 10.1002/pad.385.
- Kapor, G. (2017, April 19). *Radulović: We Will Stop the Chaos in Urbanism*. Retrieved from <http://www.vijesti.me/vijesti/radulovic-zaustavicemo-haos-u-urbanizmu-934321>.
- Ministry of Sustainable Development and Tourism. (2017a). *Adopted Spatial Urban Plan of Ulcinj municipality*. Retrieved from <http://www.mrt.gov.me/vijesti/169468/Usvojen-Prostorno-urbanisticki-plan-opstine-Ulcinj-bez-gradnje-na-Solani-i-Valdanosu.html>.
- Ministry of Sustainable Development and Tourism. (2017b). *Report on Public Debate on the Draft Law on Spatial Planning and Construction*. Retrieved from: <http://www.mrt.gov.me/ResourceManager/FileDownload.aspx?rId=285508&rType=2>.
- Ministry of Sustainable Development and Tourism. (2017c). *Annual Report on the State of Spatial Development*. Retrieved from: <http://www.gov.me/ResourceManager/FileDownload.aspx?rId=272738&rType=2>.
- National Investment Commission. (2015). Retrieved from <http://www.srp.gov.me/naslovna/nik/148775/Nacionalna-investiciona-komisija-NIK.html>.
- Parliament of Montenegro. (1995). *The Law on Spatial Planning and Development*. Podgorica, Montenegro: Official Gazette of Montenegro.
- Parliament of Montenegro. (2005). *The Law on Spatial Planning and Development*. Podgorica, Montenegro: Official Gazette of Montenegro.

- Parliament of Montenegro. (2007). *The Constitution of Montenegro*. Retrieved from: <http://www.skupstina.me/index.php/en/ustav-crne-gore>.
- Parliament of Montenegro. (2008). *The Law on Spatial Planning and Construction*. Podgorica, Montenegro: Official Gazette of Montenegro.
- Parliament of Montenegro. (2017). *The Law on Spatial Planning and Construction*. Podgorica, Montenegro: Official Gazette of Montenegro.
- Pierre, J. (1999). Models of Urban Governance: The Institutional Dimension of Urban Politics. *Urban Affairs Review*, 34(3), 372-396.
- Privatization and Capital Investment Council. (2017). Retrieved from <http://www.savjetzaprivatizaciju.me/o-savjetu/>.
- Secretariat for Development Projects. (2012). Retrieved from <http://www.srp.gov.me/naslovna/Sekretarijat>.
- The Union of Municipalities, Commission for Spatial Planning and Utilities. (2009). *Overview of Problems in the Implementation of the Law on Spatial Planning and Construction*. Podgorica, Montenegro. Retrieved from <http://uom.me/wp-content/uploads/2010/05/Pregled-problema-u-primjeni-Zakona-o-uredjenju-prostora-i-izgradnji-objekata.pdf>.

Top-down + Bottom-up: Interações políticas na cidade de Lisboa por meio do programa BIP/ZIP

Ana C.C Farias | carol@sobreurbana.com

ISCTE-Instituto Universitario de Lisboa / ISTA-Escola de Tecnologias e Arquitectura / ISTAR-Centro de Pesquisa em Arquitectura, Tecnologias e Ciências da Informação

Resumo

O BIP/ZIP-Bairros e Zonas de Intervenção Prioritária é um instrumento para a promoção do desenvolvimento local em Lisboa, através de projetos realizados pela iniciativa local. Decorridos sete anos de funcionamento, reconhece-se a necessidade de avaliar as conexões entre cidadãos e administração municipal, que possam garantir sustentabilidade às suas ações. Assim, procedeu-se a uma revisão em marcos legais, em busca dos objetivos e conceitos utilizados na formulação do BIP/ZIP, bem como a entrevistas com lideranças locais e técnicos da Câmara Municipal de Lisboa para perceber como eles compreendem a ideia e os instrumentos que tem à disposição. Desse modo, observou-se que o BIP/ZIP, bem fundamentado em um amplo rol de instrumentos reguladores, carece de uma atualização baseada em permanentes diagnósticos. Conclui-se assim, que a transferência de aprendizagens ocorridas entre as redes de colaboração deve servir para retroalimentar o mecanismo regulatório que fundamenta a política de desenvolvimento local.

Palavras-chave

Lisboa; BIP/ZIP; desenvolvimento local; Europa 2020.

Abstract

The BIP/ZIP-Neighbourhoods and Areas of Priority Intervention is an instrument for the promotion of local development in Lisbon, through community-led projects. After seven years of operation, it is recognized the need to evaluate the connections between citizens and municipal administration, which can guarantee sustainability to their actions. Thus, a revision was made in legal frameworks, in search of the objectives and concepts used in the formulation of the BIP/ZIP, as well as interviews with local leaders and Lisbon City Council's technicians to understand how they see the idea and the instruments that they have at their disposal. Thus, it was observed that the BIP/ZIP, well grounded in a wide range of regulatory instruments, needs an update based on permanent diagnoses. We conclude that the transfer of learning between collaboration networks should serve to feedback the regulatory mechanism that underpins local development policy.

Keywords

Lisbon; BIP/ZIP; local development; Europe 2020.

Introdução

A abertura para a colaboração é cada vez mais valiosa no discurso e nas práticas contemporâneas. Portugal teve importantes experiências em processos participativos nas últimas décadas, surgidas em escalas e contextos diferentes e operadas com instrumentos diversos, mas que favoreceram o fortalecimento de uma cultura de participação cívica na gestão de seus territórios. São exemplos o SAAL–Serviço de Apoio Ambulatorial Local, na década de 1970 (Bandeirinha, 2014), o Orçamento Participativo, a partir dos anos 2000 (Allegretti, Sintomer, Herzberg & Röcke, 2012), a Iniciativa Bairros Críticos, a partir de 2005 (Sousa, 2008), e o programa BIP/ZIP-Bairros e Zonas de Intervenção Prioritária (Camara Municipal de Lisboa, 2010), criado em 2011.

Desenvolvido pela Câmara Municipal de Lisboa (CML), o BIP/ZIP objetiva reabilitar e revitalizar áreas desta cidade através de ações de base comunitária para a melhoria da qualidade de vida e coesão territorial. Nele, a colaboração apoia-se nas seguintes ferramentas: Carta BIP/ZIP, que define as áreas prioritárias para intervenção; programa anual de financiamento a projetos desenvolvidos por parcerias locais; gabinetes de apoio local (GABIP) às comunidades e redes de parceiros envolvidos nos projetos; e Redes Colaborativas, que estimulam a criação e fortalecimento de parcerias locais (Departamento Municipal de Habitação e Desenvolvimento Local, 2017). Considerado uma boa prática no programa de Cooperação Territorial Europeia *URBACT* III (*URBACT*, 2017), o BIP/ZIP tem ainda como desafio disseminar-se numa rede de cidades pela Europa.

Após sete anos de implementação, reconhece-se a necessidade premente de avaliar as conexões entre cidadãos e administração municipal de modo a garantir maior sustentabilidade às ações a nível territorial e administrativo. Para tanto, recorre-se à análise de instruções normativas, leis e acordos firmados em âmbito local, nacional e supranacional, bem como à realização de inquéritos com técnicos da CML e com lideranças comunitárias que interagem com o BIP/ZIP.

Objetiva-se compreender como as ferramentas do BIP/ZIP integram-se com as estratégias de desenvolvimento local (DL) em Lisboa e com os objetivos Europa 2020, e se suas ferramentas atendem às necessidades de articulação das lideranças locais. Assim, será possível perceber o papel político do BIP/ZIP na capital portuguesa enquanto oportunidade para a co-criação e a co-governança.

Desenvolvimento Local

A abordagem do DL, desenvolvida a partir dos anos 1970, considera o espaço como um recurso econômico em si mesmo, algo diversificado e relacional. Numa perspectiva de longo termo, microrregional e micro comportamental, orienta territórios para a competitividade baseada em características tangíveis e intangíveis, em elementos exógenos e endógenos, valorizando principalmente a capacidade de tomada de decisões dos atores locais (Capello, 2011; Adams, 1994).

Políticas de DL, que apostam na auto-organização dos atores e na construção de redes de colaboração, impõem, por um lado, novos desafios às estruturas administrativas dos territórios (Falanga, 2013; Rhodes, 1996). Por outro lado, podem oportunizar a construção de alternativas ao modelo hegemônico de desenvolvimento neoliberal, ao experimentar outras possibilidades de cidadania (Oliveira, 2001).

Na sociedade em rede (Castells, 2017), tais desafios e oportunidades passam pela inovação e desenvolvimento tecnológico,

dispondo de ferramentas como a internet, as tecnologias wireless e mobile, georreferenciamento, redes sociais etc., que possibilitam maior interação, colaboração e tratamento de grandes quantidades de dados. Nessa perspectiva, leis e acordos supranacionais, como os protagonizados pela União Europeia (UE), aconselham políticas públicas sugerindo inovação para a governança e participação cívica, como discutido a seguir.

‘Desenvolvimento Local’ em marcos regulatórios locais, nacionais e supranacionais

Em abril de 2009, foi publicado um relatório independente, encomendado pelo comissariado de Política Regional da UE, com propostas para uma reforma na política europeia de coesão. O Relatório Barca, como ficou conhecido, escrito pelo então Ministro da Economia e Finanças da Itália, Fabrizio Barca, define uma política com base na localização que busca aproveitar o potencial local e eliminar a exclusão social a partir de intervenções externas e ações de governança (Barca, 2009).

O relatório considera que políticas de coesão são fundamentais para o DL. Seu texto diferencia políticas de crescimento, baseadas na eficiência, de políticas de redução de desigualdades, baseadas na inclusão social. E considera que uma política baseada em local é uma estratégia a longo prazo que combate a subutilização do potencial e a exclusão social em lugares específicos, utilizando-se de intervenções externas e de inovação em governança. Para tanto, deve fornecer bens e serviços integrados e adaptados aos contextos locais de forma a desencadear mudanças institucionais (Barca, 2009).

Sob esse entendimento, o relatório recomenda uma reforma na política de coesão europeia assente em dez pilares, listados na Figura 1. Destacadamente no Pilar 6 “Promover a experimentação e mobilizar agentes locais”, sugere a promoção de ações territoriais inovadoras e de iniciativas em âmbito regional para a mudança econômica, aumentando a consciência pública a nível local (Barca, 2009).



Figura 1 Os Dez Pilares para a Política de Coesão da UE. Da autora, adaptado de Barca (2009).

Assim que publicado, o Relatório Barca passou a ter grande impacto na política de coesão da EU, onde a coesão do ambiente é uma das premissas para o progresso econômico e social, na direção do desenvolvimento sustentável. Tal demonstra-se em várias partes do Tratado de Lisboa (Tratado de Lisboa, 2012), documento que agrega as versões consolidadas do Tratado da UE, do Tratado sobre o Funcionamento da UE e protocolos relacionados.

O Art. 3º do Tratado da UE (Tratado de Lisboa, Protocolo n.28, 2012,) determina que a união deve promover a coesão econômica, social e territorial entre os Estados-membros, enquanto valores de solidariedade. No Título XVIII do Tratado sobre o Funcionamento da UE, a coesão econômica, social e territorial é vista como meio para atingir o desenvolvimento harmonioso, reduzindo disparidades entre diferentes níveis de desenvolvimento das regiões. Para tanto, determina a aplicação dos fundos europeus estruturais para as políticas e programas de coesão (Tratado de Lisboa, Art.174, 2012).

Nesse sentido e em reação à crise de 2008, foi elaborado em 2010 o acordo Europa 2020, estabelecendo metas de desenvolvimento para um horizonte de dez anos, a partir da combinação entre prioridades, objetivos temáticos e relatórios elaborados pelos países-membros com suas estratégias locais (Comissão Europeia [CE], 2010). O documento estabelece uma estratégia com três prioridades: *Crescimento Inteligente*, baseado no conhecimento e inovação; *Crescimento Sustentável*, a partir da eficiência no uso de recursos; e *Crescimento Inclusivo*, baseado na empregabilidade como fator para assegurar a coesão social e territorial (CE, 2010). Sobre esta última, define-se estratégias nas áreas da empregabilidade, qualificação e luta contra a pobreza, com uma grande preocupação sobre o domínio social da problemática da coesão, entretanto, não estão claras as estratégias para a melhoria física dos territórios.

Quatro anos mais tarde, é publicado o acordo de parceria Portugal 2020. A partir de um diagnóstico do território português, o documento estrutura as intervenções, os investimentos e as prioridades de financiamento, utilizando fundos europeus, para atingir as metas de desenvolvimento acordadas na UE (Governo de Portugal, 2014).

Para tanto, assenta-se nos temas: competitividade e internacionalização; inclusão social e emprego; capital humano; sustentabilidade e eficiência no uso de recursos; assimetrias e potencialidades territoriais; reforma da administração pública - estas duas últimas, transversais às quatro primeiras (Governo de Portugal, 2014). Percebe-se, aqui, diretrizes e intenções mais claras em relação ao território, cujas assimetrias e potencialidades são compreendidas na perspectiva do desenvolvimento econômico e social das regiões, prevendo a articulação e partilha de conhecimentos específicos e a aplicação de instrumentos de programação territorial, de forma integrada aos fundos europeus (Governo de Portugal, 2014).

Tal abordagem integrada compreende as seguintes estratégias: desenvolvimento local de base comunitária (DLBC), rurais, costeiros e urbanos; Investimentos Territoriais Integrados; Ações Integradas de Desenvolvimento Urbano Sustentável (AIDUS); definição de áreas prioritárias de cooperação; abordagens específicas para combater pobreza e exclusão; e abordagens específicas para áreas geográficas com delimitações naturais e demográficas (Governo de Portugal, 2014)

A aposta no DLBC em sua vertente urbana parte da experiência anterior com os Grupos de Ação Local (GAL) e a Iniciativa Comunitária LEADER (Agência para o Desenvolvimento e Coesão, I.P., s.d.), enquanto estratégias da política europeia de desenvolvimento rural, e assume como objetivos temáticos: inclusão social através do empreendedorismo social, combate à pobreza e ao abandono escolar, e desenvolvimento de inovação social. A estratégia visa promover, em

territórios ‘desfavorecidos’ de centros urbanos e Áreas de Regeneração Urbana, ações transformadoras protagonizadas pelos GALs, estimulando parcerias entre o poder local, o associativismo empresarial e o sistema científico e tecnológico (Governo de Portugal, 2014).

Reconhecendo o ambiente urbano como fundamental para a melhoria da qualidade de vida das populações, o governo português elabora o documento Cidades Sustentáveis (CS) 2020, reforçando a dimensão estratégica das cidades nos domínios do acordo Portugal 2020. Trata-se de uma política claramente territorial, compreendida para além da dimensão física do espaço urbano, pautada pelo envolvimento de múltiplos agentes para o desenvolvimento económico, inclusão social, educação, participação e proteção do ambiente (Presidência do Conselho de Ministros [PCM], 2015).

O documento ambiciona formar uma visão comum sobre o desenvolvimento territorial, partilhada entre os diferentes agentes do território, tendo a abordagem DLBC como estratégia para a inclusão social, combate à pobreza e à exclusão, e desenvolvimento de inovação social através de iniciativas *bottom-up* (PCM, 2015).

Para a aplicação desses princípios à escala da Região de Lisboa, criou-se o Programa Operacional Regional de Lisboa 2014-2020 (POR Lisboa 2020), que abrange a Grande Lisboa e a Península de Setúbal. O POR Lisboa 2020 atualiza outro documento antes elaborado pela Comissão de Coordenação e Desenvolvimento da Região de Lisboa e Vale do Tejo, a Estratégia Regional para Lisboa 2020, pactuada em 2007, antecipando o horizonte 2020 no âmbito dos acordos aqui analisados.

O Lisboa 2020 traz um extenso diagnóstico da região em questão e assume que o planeamento centralizado está a ceder espaço para o DL. Reconhece a importância das políticas de base comunitária estimuladas pela UE e identifica, em seu território de ação, os jovens, idosos, imigrantes e desempregados como os protagonistas das dinâmicas sociais contemporâneas (Comissão de Coordenação e Desenvolvimento da Região de Lisboa e Vale do Tejo, 2007).

Neste sentido, o POR Lisboa 2020 assume essa trajetória de desenvolvimento e reposiciona estratégias com três focos: setorial, no sentido da inovação e produção de I&D; territorial, baseado nas AIDUS; e temático, atento aos indicadores socioeconómicos e ambientais identificados a nível europeu com importância para a região (Autoridade de Gestão do Programa Operacional Regional de Lisboa 2014-2020 (2014) [*POR Lisboa 2020*], 2014).

Em consonância com as três prioridades definidas pelo Europa 2020, o POR Lisboa 2020 busca: afirmar Lisboa como uma região cosmopolita e competitiva, no âmbito do Crescimento Inteligente; construir uma região coesa e solidária a partir da igualdade, do diálogo intercultural e da redução da exclusão, no âmbito do Crescimento Inclusivo; investir em capital humano qualificado e competitivo; assegurar qualidade ambiental, eficiência energética, o uso responsável de recursos e a adoção de um sistema urbano policêntrico, no âmbito do Crescimento Sustentável. Dentre as prioridades de investimento, o POR Lisboa 2020 inclui as estratégias de DLBC e vê o Terceiro Setor como mais um parceiro estratégico no combate à pobreza e exclusão (Autoridade de Gestão do Programa Operacional Regional de Lisboa 2014-2020 (2014) *POR Lisboa 2020*, 2014).

A utilização de fundos europeus para programas de coesão, a experimentação, inovação, mobilização de agentes locais para articulação e partilha de conhecimentos, a abordagem de DLBC, e a identificação de territórios e populações vulneráveis como protagonistas de dinâmicas sociais importantes, são valores e orientações pontuados nesses documentos com claros reatamentos nos atuais instrumentos de ordenamento territorial do município de Lisboa, destacadamente o

Plano Diretor Municipal (PDM) e o Programa Local de Habitação (PLH), ambos finalizados em 2012.

No PDM, é colocada ênfase na Reabilitação Urbana em contraposição às políticas anteriores de construções novas e de expansão da área construída. Os BIP/ZIP, propostos na elaboração do PLH, são assumidos no PDM enquanto processo participativo e integrado de regeneração urbana como forma de promover a coesão social e territorial (Câmara Municipal de Lisboa [CML], 2012a).

O PLH define oito objetivos organizados em três tópicos, conforme descrito na Figura 2. A definição dos BIP/ZIP fundamenta-se no objetivo b) do tópico 1: ‘Melhorar a qualidade de vida urbana e a coesão territorial’ (CML, 2012b).

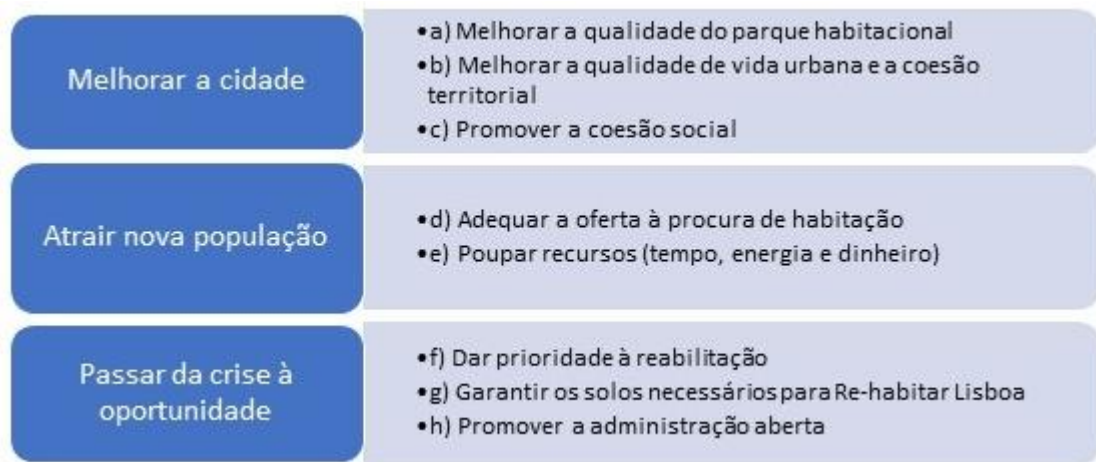


Figura 2 Tópicos e objetivos do PLH de Lisboa. Da autora, adaptado de CML (2012b, p.10).

O Artigo 86º do PLH (veja-se CML, 2012b, p.26) define o seu papel na revisão do PDM. Dentre às tarefas atribuídas ao PLH no PDM, define-se o estabelecimento de medidas para o desenvolvimento da coesão sócio-territorial, o que, em boa medida, é delegado ao BIP/ZIP. O nº3 do Artigo 86º (CML, 2012b, p.26) estabelece que a Carta BIP/ZIP é um instrumento privilegiado para o desenvolvimento da coesão sócio-territorial, através da realização de intervenções integradas, nas dimensões social, urbanística e económica, e em escala local. Para tanto, o PDM prevê a delimitação de ‘unidades de execução’ para os BIP/ZIP e cria o Fundo Municipal de Urbanização (CML, 2012b).

A Carta BIP/ZIP, que identifica os 67 territórios de intervenção prioritária na cidade (Figura 3), equivale a um ‘mapa da fratura sócio territorial’ de Lisboa. Elaborado a partir do conceito de ‘bairros críticos’, utilizado na Iniciativa Bairros Críticos (Sousa, 2008) e da identificação prévia de territórios que exigiam atenção - como as áreas urbanas de gênese ilegal, ex-SAAL, bairros municipais, remanescentes de programas de realojamento e outros - considerou indicadores socioeconômicos, ambientais e urbanísticos. (CML, 2010).

A carta proposta foi colocada em discussão com a população, que sugeriu alterações posteriormente acatadas. Nesse processo de discussão, foi sugerida a necessidade de uma verba anual para a realização de intervenções locais nos territórios prioritários, através da associação entre iniciativas locais, grupos informais, juntas de freguesia e outras instituições atuantes nos territórios (CML, 2010).

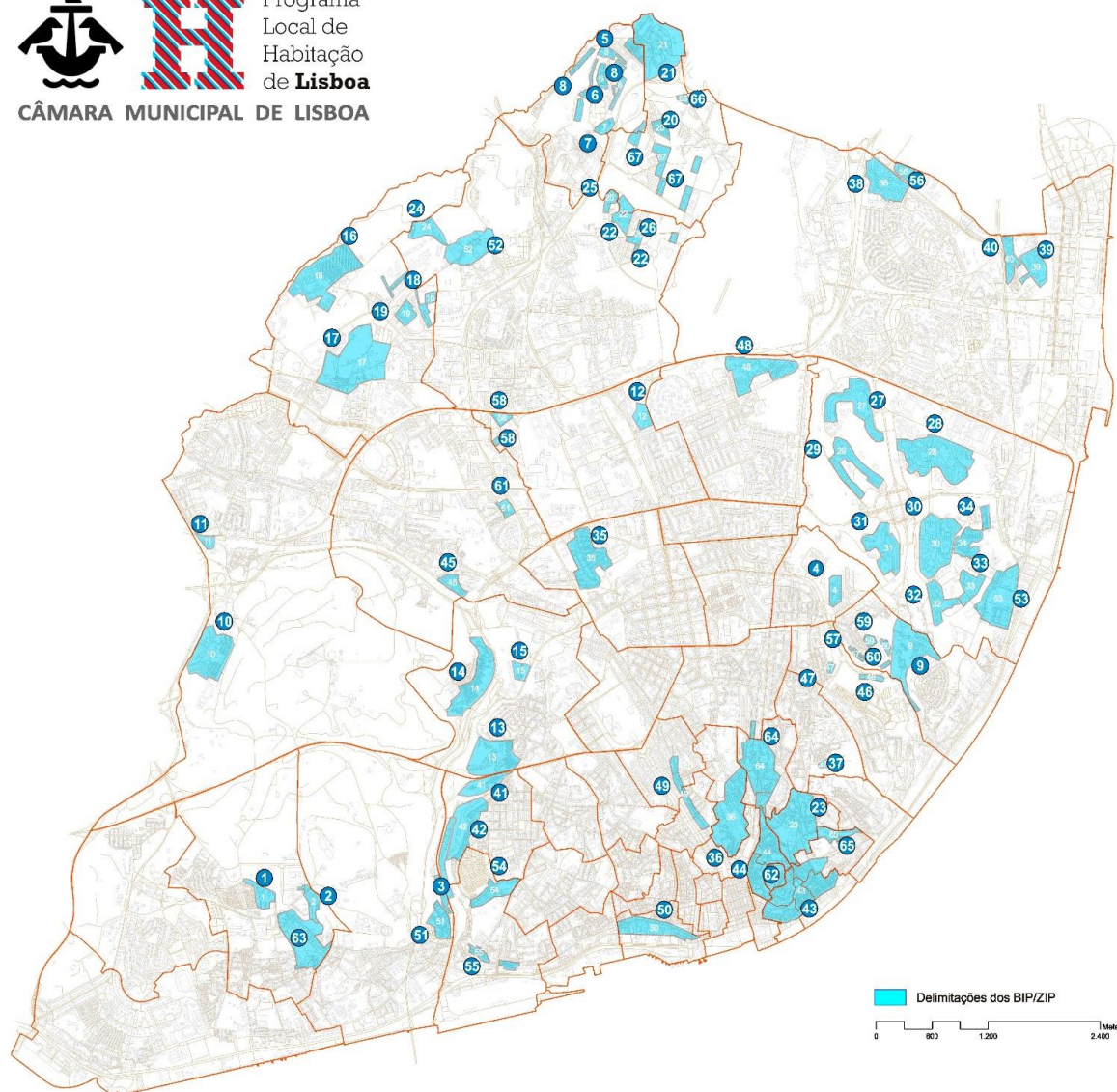


Figura 3 Carta BIP/ZIP. Os números identificam os territórios. Imagem e lista com os territórios disponíveis no site da Câmara Municipal de Lisboa: <http://habitacao.cm-lisboa.pt/documentos/1289927720M5bEX9ym2Lp76UW4.pdf>. Acessado em 24 de Maio de 2018.

Ainda durante o período de elaboração do PLH, foi lançado o primeiro ciclo de financiamento, regulado pelo Programa de Parcerias Locais, em 2011. Desde então, anualmente é lançado um novo ciclo, com regras para a apresentação e execução de projetos de base comunitária nos territórios BIP/ZIP. A Figura 4 mostra o volume de recursos financeiros dedicados aos projetos e a Figura 5 mostra a quantidade de projetos apresentados e aprovados, por ano.

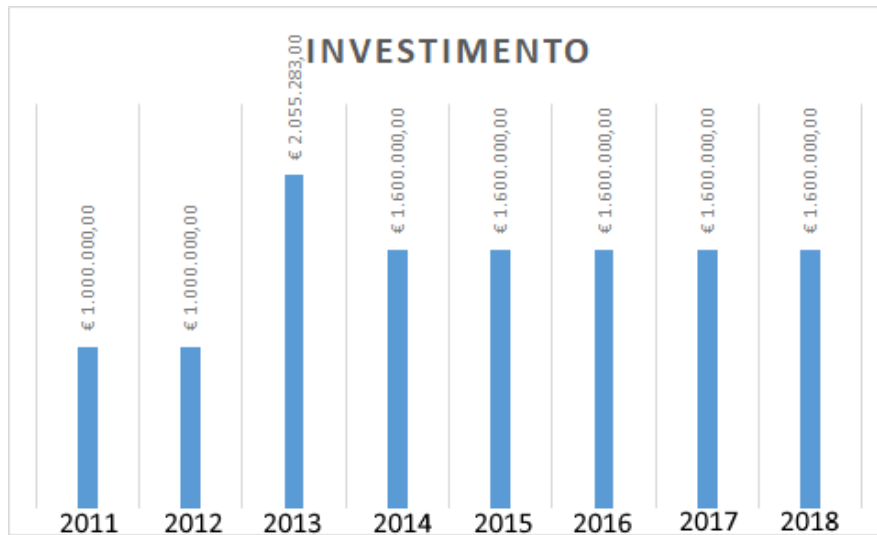


Figura 4 Investimentos em euros, por ano. Da autora, a partir de dados disponíveis no site da Câmara Municipal de Lisboa: <http://habitacao.cm-lisboa.pt/index.htm?no=0000001>. Acessado em 24 de Maio de 2018.

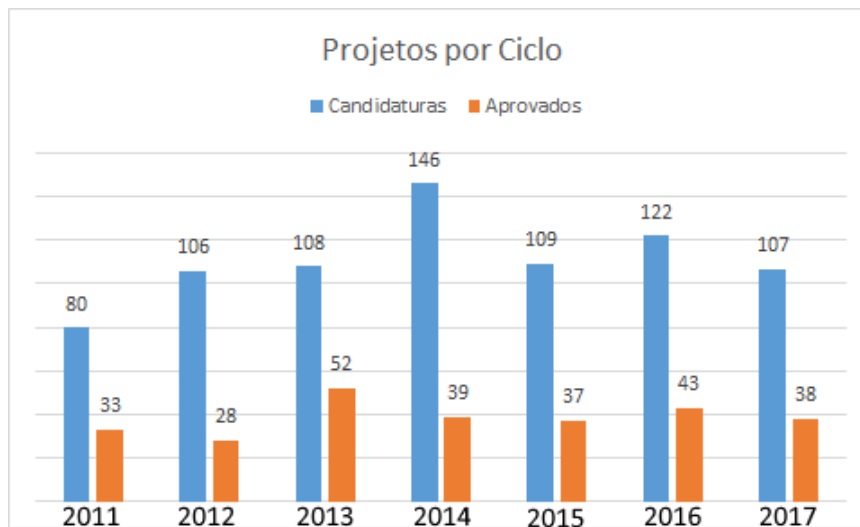


Figura 5 Projectos apresentados nas candidaturas e projectos aprovados, por ano. Da autora, a partir de dados disponíveis no site da Câmara Municipal de Lisboa: <http://habitacao.cm-lisboa.pt/index.htm?no=0000001>. Acessado em 24 de Maio de 2018.

De acordo com o Ciclo de Regras da edição 2018 do Programa de Parcerias Locais (CML, 2018), são elegíveis projetos que proponham intervenções pontuais, prestação de serviços às comunidades ou a realização de pequenos investimentos e ações integradas. Dessa forma, o programa objetiva promover o DL, a efectiva melhoria dos territórios e comunidades, o desenvolvimento pessoal e a capacidade de iniciativa local.

Os projetos têm que ser realizados nos territórios prioritários, com a parceria entre pelo menos duas entidades, uma delas localizada no território de ação. Podem concorrer as juntas de freguesia, organizações sem fins lucrativos e grupos informais. Tem que ser executados dentro de um ano e, conforme o montante de recursos recebidos - valor máximo de cinquenta mil euros - é exigido um tempo de repercussão após a conclusão do projeto, de até dois anos. A determinação de idosos, imigrantes, jovens, mulheres, deficientes ou desempregados enquanto público-alvo é considerada como indicador de equidade do projeto. Os critérios usados na avaliação do júri são: participação das populações, pertinência e complementaridade, coesão social e territorial, sustentabilidade e inovação.

Para o funcionamento do mecanismo proposto – execução de projetos pelas iniciativas locais nos territórios prioritários – a Carta BIP/ZIP e o Programa de Parcerias Locais são combinados com mais duas ferramentas: os gabinetes

públicos de apoio à realização dos projetos (GABIPs) e as redes colaborativas que estimulam o estabelecimento de parcerias (CML, 2010).

Atualmente, existem sete GABIPs atendendo diretamente a dezoito territórios BIP/ZIP (Tabela 1). São formados por uma coordenação, equipe de apoio, comissão executiva, representantes de organizações locais, comissão de assembleia de freguesia e vereadores, todos com voto direto (CML, 2016).

Designação do GABIP	Nº Território BIP/ZIP
Padre Cruz	13
Boavista	10
Mouraria	44
Ex-SAAL e Autoconstrução	4, 34, 47, 58, 60
AUGI	5, 6, 7, 18, 20, 21, 24
Torres Alto da Beira	37
Almirante Reis	36, 64

Tabela 1 Relação dos GABIP's e seus territórios de atuação. Da autora, a partir de dados disponíveis no site eletrônico da Câmara Municipal de Lisboa, disponível em <http://habitacao.cm-lisboa.pt/index.htm?no=0000001>. Acessado em 24 de Maio de 2018.

No documento que define o funcionamento dos GABIPs (CML, 2016) lhes é sugerida a elaboração de um Plano de Desenvolvimento Local para o(s) território(s) em que estão inseridos. Tais núcleos tem, como missão, promover o DL utilizando da capacitação e da dinamização da iniciativa local, considerando princípios de cooperação, transparência e participação ativa.

A outra ferramenta que compõe o sistema BIP/ZIP são as redes colaborativas, que objetivam estimular parcerias entre entidades e disseminar o trabalho desenvolvido, promovendo a troca de experiências, para além do sistema BIP/ZIP. Segundo apontado no sítio eletrônico do Pelouro da Habitação e Desenvolvimento Local (CML, n.d.), são as seguintes: a Rede de Desenvolvimento Local de Base Comunitária de Lisboa (DLBC Lisboa); o 'Curso de Especialização em Territórios Colaborativos: Processos, Projeto, Intervenção e Empreendedorismo'; e redes internacionais como o Projecto Europeu *SINERGI* e o projeto *Interactive Cities* do programa *URBACT*.

A Rede DLBC Lisboa, criada em 2015, atua para além dos territórios BIP/ZIP, apoiando e estimulando o trabalho em rede entre diversas entidades, na promoção do DL na cidade de Lisboa. Dentre outras ações, forneceu a seus associados, em maio de 2018, uma plataforma tecnológica de co governança, Decidimos Lisboa (Rede DLBC Lisboa, 2018), no âmbito do projeto *Interactive Cities*, do programa *URBACT*.

Já o Curso Territórios Colaborativos (ISCTE-Instituto Universitário de Lisboa, n.d.), oferecido em parceria entre o ISCTE-Instituto Universitário de Lisboa, os Arquitetos Sem Fronteiras/Portugal e a CML, objetiva cooperar com agentes de desenvolvimento local e comunitário na elaboração e implantação de novas respostas e práticas. Desde 2014 foram realizadas três edições, onde alguns dos trabalhos produzidos pelos alunos, em parcerias com entidades locais, foram

adaptados para candidaturas BIP/ZIP, como o projeto Lig@-te ao Bairro, financiado no ciclo de 2015 e ainda ativo no território nº 46 - Quinta do Lavrado.

No projeto do Instituto Universitário de Lisboa (ISCTE-IUL) “Integração Social através de Estratégias de Crescimento Urbano (SINERGI)”, discutiu-se sobre o BIP-ZIP e outras estratégias de crescimento urbano com maior integração social, entre cidades parceiras, universidades, organizações cívicas e grupos sociais (Marina & Armando, 2015).

Para compreender o encontro entre leis e práticas

Segundo observado por Capello (2011), as teorias de DL apostam na diferenciação dos territórios, especialmente na capacidade de auto-organização e governança de seus atores, em busca de um desenvolvimento de longo prazo. Nesta mesma perspectiva, observou-se que as ferramentas disponibilizadas pelo BIP/ZIP compreendem uma leitura dos territórios e incentivos à constituição de redes para a realização de projetos, apoiados por estruturas de governança multinível.

Assim sendo, subentende-se a necessidade de que tais processos estejam regulamentados de forma clara e coerente, facilitando o acordo mútuo entre os atores e que estes disponham de ferramentas acessíveis e suficientemente objetivas para a ação nos sentidos *bottom-up* e *top-down*.

Nesse sentido, investigou-se, até aqui, de que forma os objetivos e ferramentas do BIP/ZIP estão previstas e fundamentadas num rol mais alargado de leis e acordos, tanto no âmbito local como nacional e supranacional, num horizonte mais recente das articulações da UE. Todos os documentos visitados estão apresentados, em ordem cronológica de divulgação, na Figura 6. Pretendeu-se, com isso, criar uma base teórica que permitisse reconhecer o DL - grande objetivo do BIP/ZIP - nessas diferentes escalas legais.

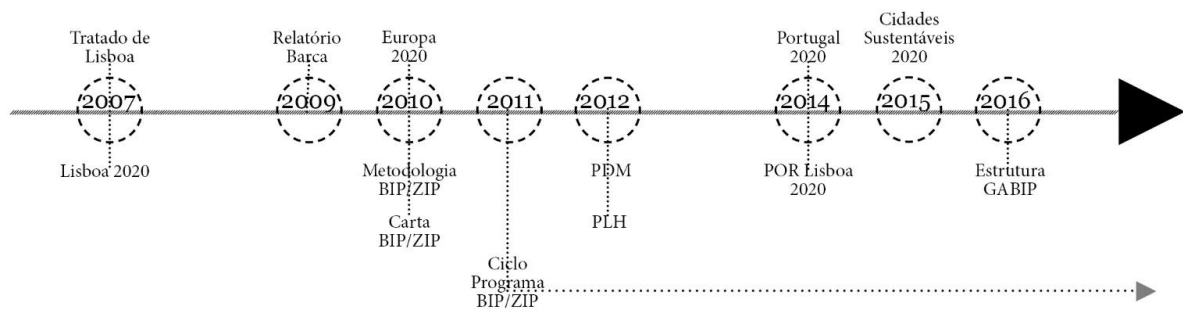


Figura 6 Relação dos documentos pesquisados, em ordem cronológica de publicação. Da autora.

Em complemento a tal reflexão, procedeu-se com entrevistas que objetivaram verificar a percepção dos atores - iniciativas locais e técnicos da CML - sobre os objetivos e ferramentas do BIP/ZIP. As questões propostas foram:

- 1) O que você entende por 'Desenvolvimento Local'?
- 2) Acha que o BIP/ZIP promove o Desenvolvimento Local?
- 3) Acha que a entidade a qual está vinculado(a) promove o Desenvolvimento Local?
- 4) Acha que o conjunto de instrumentos disponibilizados pela CML (carta com a definição dos territórios prioritários, programa de financiamento, GABIPs e redes colaborativas) são suficientes para a promoção do

Desenvolvimento Local?

- 5) Em sua opinião, qual a importância da criação de leis e regulamentos municipais para a promoção do desenvolvimento local?

Para a realização das entrevistas foi elaborado um formulário *on line*. A análise apresentada a seguir buscou identificar, nas respostas dos entrevistados, termos compatíveis ou antagônicos com os utilizados nos marcos regulatórios pesquisados, bem como os termos e significados que se repetiram entre as respostas ou que demonstraram divergências de entendimentos. Dessa forma, pretendeu-se extrair desta pequena amostra, reflexões úteis para uma atualização dos regulamentos afetos ao BIP/ZIP, já identificada por seus utilizadores como necessária.

‘Desenvolvimento Local’ segundo atores do sistema BIP/ZIP

Foram entrevistadas nove pessoas, sendo cinco representantes de entidades locais, entre promotores e parceiros de projetos BIP/ZIP, e quatro técnicos da CML, membros do Departamento de Desenvolvimento Local e responsáveis pela coordenação do sistema BIP/ZIP. Suas identidades, bem como os nomes das entidades a que representam e os nomes dos projetos desenvolvidos serão ocultados desta publicação de forma a garantir o dever de confidencialidade, excetuando-se a identificação da CML.

Dentre as entidades locais representadas estão: um agrupamento escolar, uma universidade, uma associação de bairro, uma junta de freguesia e uma rede de entidades. A Figura 07 demonstra a abrangência dos territórios BIP/ZIP atendidos pelas entidades representadas pelos entrevistados, exceto pelos técnicos da CML que atendem a todos os territórios, e pela rede de entidades que atende a 65 dos 67 territórios BIP/ZIP.

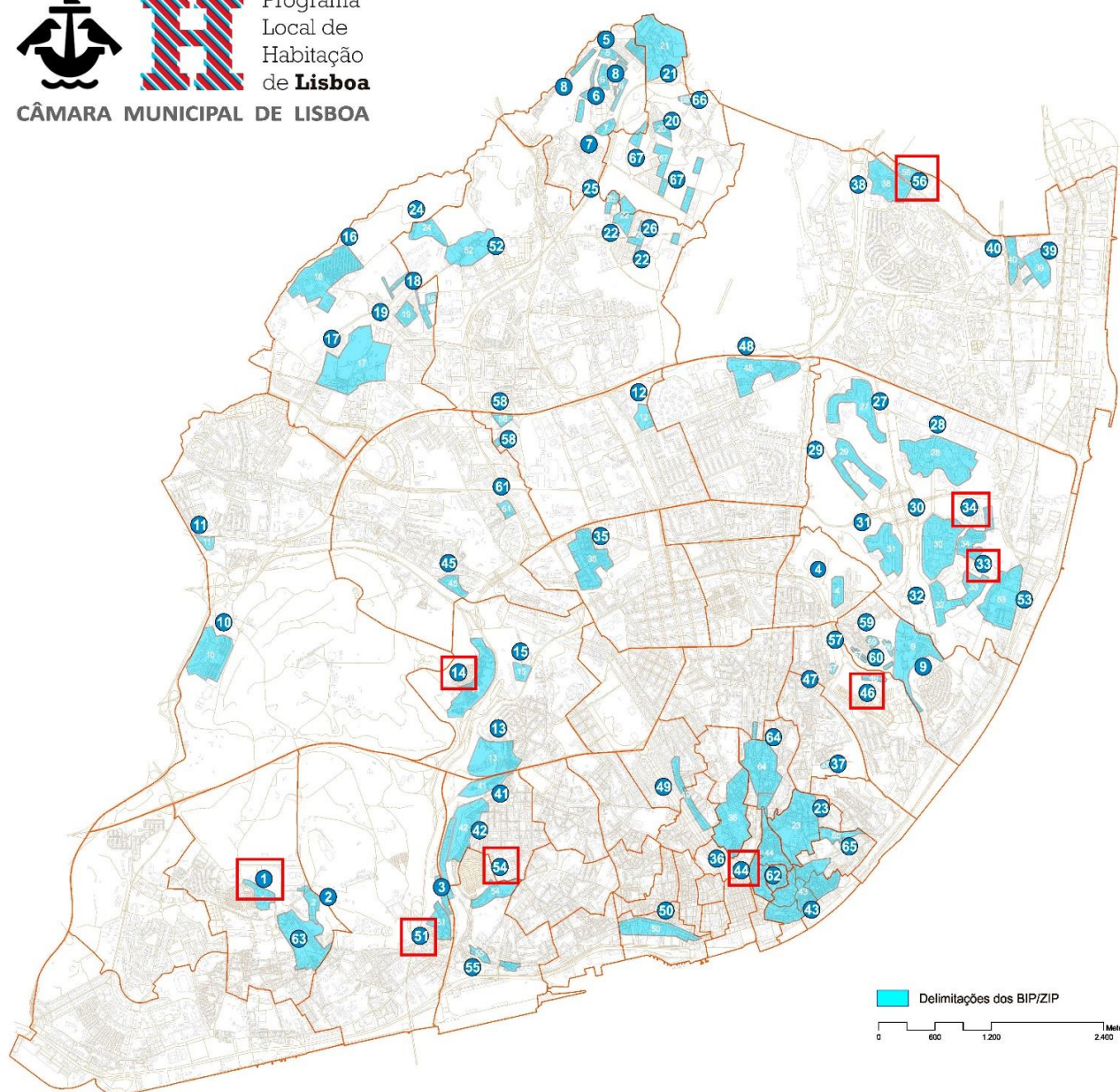


Figura 7 Identificação dos territórios de ação dos entrevistados, desconsiderando o atendimento geral da CML e da rede de entidades. Imagem manipulada a partir da Figura 3. Da autora.

As respostas dos representantes de entidades locais referentes à questão ‘nº 1’ constroem uma ideia de que o DL se refere à melhoria do território e da qualidade de vida, através do envolvimento das pessoas. Este segundo item está expresso em termos como: “Os projetos têm que estar assentes naquilo que as pessoas querem.” ou “Criar sinergias participativas com a comunidade e as organizações envolvidas [...]”. Outro entendimento que fica claro em suas respostas é a ideia de que a escala local dos trabalhos deve estar vinculada com o restante da cidade ou à globalidade dos temas, como expresso em: “Local implica o envolvimento de agentes de um determinado território, numa abordagem micro, das especificidades territoriais, sem desvincular-se das questões macro.”; e “[...] participação dos actores locais e globais [...]”. A preparação das pessoas para atuarem nos territórios também aparece como algo inerente à ideia de DL em termos como: “É preciso capacitar as pessoas.” e “[...] desenvolvimento de uma cidadania ativa [...]”.

Já nas respostas dos técnicos da CML sobre a mesma questão aparece a ideia de política pública para territórios ‘desfavorecidos’, como em: “Conjunto de políticas, estratégias e ações de intervenção local [...] para as respostas

necessárias à coesão social e territorial.”; “Construção social permanente [...]” e “[...] a nível sobretudo dos mais carenciados e vulneráveis.” Também aparece a ideia de aproveitamento de recursos, como em: “[...] aproveitando os recursos locais [...]” e “Está presente em comunidades onde existe economia local e uma rede sócio cultural dinâmica.” Ainda, persiste a ideia de que o DL objetiva “[...] o bem estar da população do território [...]” e “[...] melhores condições de vida”.

As respostas de todos os entrevistados são unânimes ao afirmar ‘sim’ para a questão ‘nº 2’. As justificativas são: a disponibilização de ferramentas, em especial de recursos financeiros para a realização de projetos; a capacitação de atores locais; incentivo à cidadania ativa, auto-organização e participação; formação de parcerias e redes; estimular que as entidades conheçam melhor seus territórios de ação; e também pela criação de novas “[...] micro empresas, de associações, de grupos comunitários e outras redes sociais de apoio à comunidade.”

No entanto, quatro dos cinco representantes das entidades locais colocaram algumas ressalvas na capacidade de o BIP/ZIP promover o DL, expressas da seguinte forma: “O BIP/ZIP não monitoriza e nem fornece ferramentas para capacitar os atores na gestão de parcerias e na gestão de projetos, especialmente. Há riscos da instrumentalização da política dos recursos [...]”; “Não se vê de concreto o desenvolvimento [...]”; “[...] não definem prioridades para cada território, trata todos por igual.”; “O diagnóstico que sustenta o BIP/ZIP não foi atualizado [...]”; “[...] ainda há um longo esforço de maturação para atingir o objetivo.”

Questionados se as entidades que representam promovem o DL, somente o(a) entrevistado(a) representante da universidade, assume que não, justificando tal falha pela permanência temporária nos territórios, o que “[...] faz com que as metas traçadas não sejam totalmente alcançadas.” O(a) representante da rede de entidades, embora afirme que promovem sim o DL, assume que os projetos tem pouco tempo de realização e que os resultados ainda não estão mensurados. Todos os outros líderes locais afirmam que suas entidades promovem o DL por variados motivos, tais como: criam empregos e dão respostas nas áreas da educação e inclusão social, formam pessoas e ampliam competências, buscam ouvir a população e, a partir daí, traçar um diagnóstico do território. Do lado dos técnicos da CML, as justificativas assentam-se no fato de que o sistema BIP/ZIP apoia a população, promove o sentido de pertença e a partilha de responsabilidades na governação dos territórios com os residentes.

Já as respostas sobre a questão ‘nº 4’ são mais heterogêneas. Embora somente dois dos cinco representantes das entidades locais afirmem que são suficientes, suas justificativas somam críticas negativas às ferramentas BIP/ZIP. De um modo geral tais ferramentas são criticadas com os seguintes termos: “O BIP/ZIP deveria preocupar-se mais com problemas de acessibilidade, mobilidade, acesso a habitação, pois essas questões acabam sendo uma forma de exclusão.”; “Há pessoas que já são muito experientes nos projetos BIP/ZIP e pedem parcerias para a realização dos mesmos, sem conseguir envolver a todos, sem conseguir ajudar com profundidade no desenvolvimento local.”; “Também há um problema cultural, em que as entidades não buscam atualizar-se em relação ao que a CML disponibiliza para ajudá-los.”; “Falta um guia sobre os recursos do BIP/ZIP.”; “A CML faz sessões de esclarecimentos sobre o BIP/ZIP, onde não aparecem essas ferramentas.”; “Falta comunicação entre as entidades envolvidas nas redes colaborativas e as entidades envolvidas nos projetos.”; os instrumentos não são “[...] claramente utilizados e aplicados pelos atores locais.”; é preciso envolver investidores privados.

Já do lado dos representantes da CML, metade das respostas afirma que as ferramentas BIP/ZIP são suficientes para a

promoção do DL, e a outra parte diz que tem vindo a melhorar e que seria necessário um estudo académico para responder a tal questão. Nas justificativas das respostas, os termos utilizados são: “[...] de uma forma gradual e orgânica, ativam o capital social de um dado território [...]”; “[...] são um caminho.”; “[...] é uma coisa recente e ainda está em fase de alguns reajustes”.

Para a última questão da entrevista as respostas foram bastante díspares. Entre os representantes de entidades locais, houve quem não soubesse que o BIP/ZIP é regulamentado, e quem achasse desnecessária a regulamentação, considerando que o DL depende mais “[...] da cultura das pessoas, da forma como se apropriam dos espaços da cidade.” Também foi referido o carácter limitador da regulamentação que pode acabar por restringir a capacidade de inovação necessária para se atingir o DL. Foi ainda sugerida a necessidade de melhorar o mecanismo regulatório, criando financiamentos estruturais para aquelas entidades com trabalho permanente no território, diferenciando-as de outras que desenvolvem projetos esporádicos. Por outro lado, foi reconhecido o carácter de transparência que a regulamentação assegura ao sistema BIP/ZIP, já que ele trata de financiamento público.

Também nas respostas dos técnicos da CML apareceu a preocupação com a possibilidade de a regulamentação ser limitadora e dependente da participação das pessoas. No entanto, foi reconhecida a sua importância como importante passo para garantir a partilha de responsabilidades entre as instituições, tanto do poder local quanto do poder central, com as comunidades, para a promoção do DL.

Discussão dos resultados e considerações finais

Com a realização das entrevistas, verifica-se que a percepção das lideranças locais e dos técnicos da CML sobre o DL é compatível com o entendimento extraído dos textos anteriormente estudados, resultado, presume-se, de vários anos e diversos programas e políticas que articulam a colaboração entre esses atores. A ideia de que o DL não deve se restringir à dimensão física do território, mas, pelo contrário, deve apostar na capacitação e articulação das pessoas e entidades locais, está clara nas respostas conseguidas. A criação de redes colaborativas, o uso dos GABIPs, a continuidade de projetos que se reciclam ao longo de vários anos de financiamento – ou seja, o uso das ferramentas disponíveis, ainda que aquém de suas possibilidades – evidenciam a importância do papel político do BIP/ZIP como indutor de articulações multinível nos territórios atingidos.

No entanto, é sentida a dificuldade em perceber a eficácia das estratégias adotadas, exatamente pelo fato de as melhorias, muitas vezes, não atingirem a dimensão física e mais tangível dos territórios. Embora os entrevistados sejam unânimes em reconhecer que o BIP/ZIP promove o DL, também identificam que por si só ele não é suficiente, dependendo do trabalho contínuo das entidades e de um trabalho de monitorização que ainda não é feito e do qual já se sente falta para, pelo menos, atualizar os diagnósticos iniciais.

Embora o reconhecimento do território e o estabelecimento de parcerias sejam passos fundamentais em um processo de DL, percebe-se que a limitação dos recursos financeiros disponibilizados e a rápida duração dos projetos restringem a possibilidade de ganhos maiores e contínuos. E a inserção do BIP/ZIP em marcos regulatórios se, por um lado, representa uma certa limitação na capacidade de inovação, por outro, representa um esforço de transparência e cumplicidade entre as instituições signatárias, importante para conseguir a confiança das comunidades.

Por fim, conclui-se neste estudo que, embora bem fundamentado em um amplo rol de acordos e instrumentos reguladores, o sistema BIP/ZIP precisa atualizar objetivos e ferramentas com base em uma permanente observação das transformações por ele causadas nos territórios. A construção de mecanismos que permitam elaborar diagnósticos continuados (em tempo real) e que consigam ampliar as redes de colaboração, transferindo aprendizagens acumuladas para todos os atores envolvidos, poderia ser um importante ponto de virada para uma nova e atualizada versão do BIP/ZIP.

Referências

Adams, D. (1994). *Urban planning and the development process*. London: UCL Press.

Agência para o Desenvolvimento e Coesão. (s.d). I.P. *Desenvolvimento de Base Local*. Recuperado de <http://www.adcoesao.pt/content/desenvolvimento-de-base-local>.

Allegretti, G., Sintomer, Y., Herzberg, C., & Röcke, A. (2012). Aprendendo com o Sul: O Orçamento Participativo no Mundo – um convite à cooperação global. *Diálogo Global*, nº 25. Bona: Engagement Global gGmbH, Service für Entwicklungsinitiativen.

Autoridade de Gestão do Programa Operacional Regional de Lisboa 2014-2020 (2014). *Programa Operacional Regional de Lisboa 2014-2020*. (2014). Recuperado em 24 de Maio de 2018, de <http://lisboa.portugal2020.pt/np4/contactos.html>.

Bandeirinha, J. A. (2014). *O processo SAAL e a Arquitetura no 25 de Abril de 1974*. Coimbra: Imprensa da Universidade de Coimbra.

Barca, F. (2009). An Agenda for a Reformed Cohesion Policy - A place-based approach to meeting European Union challenges and expectations. Independent Report, prepared at the request of the Commissioner for Regional Policy. http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/regi/dv/barca_report_/barca_report_en.pdf.

Câmara Municipal de Lisboa (2010). *Carta dos BIP/ZIP: Bairros e Zonas de Intervenção Prioritária de Lisboa. Relatório - Metodologia de identificação e construção da carta dos BIP/ZIP*. Lisboa. Recuperado em 24 de Maio de 2018 de <http://habitacao.cm-lisboa.pt/?no=402000100403,020>.

Câmara Municipal de Lisboa (2012a). *Plano Diretor Municipal de Lisboa*. Lisboa. Recuperado em 24 de Maio de 2018 de <http://www.cm-lisboa.pt/viver/urbanismo/planeamento-urbano/plano-diretor-municipal>.

Câmara Municipal de Lisboa (2012b). *O PLH em Acção - Programa Local de Habitação de Lisboa. Relatório da 3ª Fase: Concretizar*. Lisboa. Recuperado em 24 de Maio de 2018 de <http://habitacao.cm-lisboa.pt/documentos/1334085131X6jRR2xj3Tg43HG4.pdf>.

Câmara Municipal de Lisboa (2016). *Proposta 361/2016. Estrutura e Modelo de funcionamento de co-governança dos Gabinetes de Apoio aos Bairros de Intervenção Prioritária - GABIP 2.0*. Lisboa. Recuperado em 24 de Maio de

2018 de <http://habitacao.cm-lisboa.pt/index.htm?no=27510001>.

Câmara Municipal de Lisboa (2018). *Ciclo e Regras do Programa BIP/ZIP Lisboa 2018 - Parcerias Locais*. Recuperado em 24 de Maio de 2018, de <http://habitacao.cm-lisboa.pt/index.htm?no=27330001>.

Câmara Municipal de Lisboa (s.d). Recuperado em 24 de Maio de 2018, de <http://habitacao.cm-lisboa.pt/>.

Capello, R. (2011). Location, Regional Growth and Local Development Theories. *Aestimum* 58, Firenze, Firenze University Press, 1-25. DOI: <http://dx.doi.org/10.13128/Aestimum-9559>.

Castells, M. (2017). *A Sociedade em Rede*. 18ª ed. São Paulo: Paz e Terra.

Comissão de Coordenação e Desenvolvimento da Região de Lisboa e Vale do Tejo. (2007). *Uma estratégia e Lisboa para a região de Lisboa*. Recuperado de <http://www.ccdr-lvt.pt/pt/documento-lisboa-2020/5093.htm>.

Comissão Europeia 2010, “Europa 2020 - Estratégia para um crescimento inteligente, sustentável e inclusivo” (COM (2010)2020 final). Recuperado de http://www.poc-compete2020.pt/admin/fileman/Uploads/DocumentsEstrategia_europa2020.pdf.

Departamento Municipal de Habitação e Desenvolvimento Local. (2017). *Good Practice Summary – Lisbon Local Development Strategy for Neighbourhoods or Areas of Priority Intervention (BIP/ZIP): an integrated toolbox*. Lisboa. Recuperado de <http://urbact.eu/in>.

Falanga, R. (2013). Participation and public sector: a democratic challenge. *Universitas Humanas*, Brasília, v. 10, n. 2, p. 11-20. DOI: 10.5102/univhum.v10i2.2998.

Governo de Portugal, (2014). *Portugal 2020 - Acordo de Parceria 2014-2020*. Recuperado em 24 de Maio de 2018 de https://www.portugal2020.pt/Portal2020/Media/Default/Docs/1.%20AP_Portuga%202020_28julho.pdf.

ISCTE. Instituto Universitário de Lisboa (s.d). *Territórios Colaborativos: Processos, Projeto, Intervenção e Empreendedorismo*. Recuperado de <https://www.iscte-iul.pt/curso/130/curso-de-especializacao-territorios-colaborativos-processos-projeto-intervencao-empendedorismo/docentes>.

Marina, O., & Armando, A. (ed.) (2015). *Projects for an inclusive city: social integration through urban growth strategies*. Skopje: City of Skopje.

Tratado de Lisboa, de 26 de Outubro de 2012, Versão Consolidada do Tratado sobre o funcionamento da União Europeia. Recuperado em 24 de Maio 2018, de <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=celex:12012E/TXT>.

Oliveira, F. de (2001). *Aproximações ao enigma: o que quer dizer desenvolvimento local?* São Paulo: Pólis; Programa Gestão Pública e Cidadania/EAESP/FGV.

Presidência do Conselho de Ministros (2015). Cidades Sustentáveis 2020. Resolução do Conselho de Ministros n.º 61/2015. *Diário da República*, 1.ª série. 155, 5704-5741.

Rede DLBC Lisboa (2018). *Fórum Interactive Cities/URBACT*. Recuperado de <http://rededlbclisboa.pt/2018/06/01/forum-interactive-citiesurbact-reportagem-na-ver-pt/>.

Rhodes, R. A. W. (1996). The new governance: governing without governance. *Political Studies*, Oxford, v. 44, n. 4, 652-667.

Sousa, S. (2008). Iniciativa Bairros Críticos: Uma experiência em torno de modelos de governança na gestão do território. *Cidades - Comunidades e Territórios*, n. 16, pp. 69-75.

URBACT. (2017). *An integrated toolbox for deprived neighbourhoods*. Recuperado de <http://urbact.eu/integrated-toolbox-deprived-neighbourhoods>.

Políticas Públicas para Mediação de Conflitos Socioambientais no Brasil

Public Policies for the mediation of Socio-environmental Conflicts in Brasil

Juliana Carioni Di Bernardi | juliana.carioni@posgrad.ufsc.br

Universidade Federal de Santa Catarina

Gabriel Bertimes Di Bernardi Lopes | gabriel.di.bernardi@ufsc.br

Universidade Federal de Santa Catarina

Adriana Marques Rosetto | arossetto@arq.ufsc.br

Universidade Federal de Santa Catarina

Resumo

O objetivo geral desta pesquisa foi analisar as políticas públicas para mediação de conflitos socioambientais no Brasil, com destaque para a Constituição Federal de 1988, a Política Nacional do Meio Ambiente, a Lei da Ação Civil Pública, o Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro, a Política Nacional de Recursos Hídricos e por fim, o Estatuto da Cidade. O tipo de pesquisa quanto à abordagem foi qualitativa. A pesquisa se apoiou em referencial teórico e método que possibilitaram a compreensão das relações sociais, econômicas e ambientais, responsáveis pelas políticas públicas, que determinam na prática, a garantia da preservação e distribuição equitativa dos recursos naturais para as próximas gerações. Para tanto foi adotado o referencial teórico do desenvolvimento sustentável.

Palavras-Chave

Políticas Públicas; Conflitos Socioambientais; Desenvolvimento Sustentável.

Abstract

The general objective of this research was to analyze public policies for mediation of socio-environmental conflicts in Brazil, with emphasis on the Federal Constitution of 1988, the National Environmental Policy, the Public Civil Action Law, the National Coastal Management Plan, National Water Resources and, finally, the City Statute. The type of research regarding the approach was qualitative. The research was supported by a theoretical framework and method that made possible the understanding of social, economic and environmental relations, responsible for public policies, which determine in practice, the guarantee of the preservation and equitable distribution of natural resources for the next generations. For this, the theoretical framework of sustainable development was adopted.

Keywords

Public Policies; Socio-environmental Conflicts; Sustainable Development.

Introdução

O meio ambiente é consagrado na Constituição Federal de 1988, em seu artigo 225, no qual é destacado que todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao poder público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

O ponto primordial no que refere-se ao artigo 225 da Constituição Federal de 1988 é o conteúdo do vocábulo “todos”. Da interpretação do seu significado concreto, se manifesta toda a concepção de direito ambiental e do seu papel na sociedade humana. “Todos” significa, todos os seres humanos. O artigo mencionado buscou estabelecer que, mesmo estrangeiros não residentes no País e outros por diferentes motivos, tenham tido suspensos os seus direitos de cidadania, são destinatários da norma atributiva de direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. Uma leitura equivocada tem levado à interpretação de que “todos” teriam como destinatário todo e qualquer ser vivo (Antunes, 2016).

Ainda sobre o uso do pronome indefinido “todos” e sua relação com o uso coletivo na Constituição Federal de 1988, o meio ambiente é um bem coletivo de desfrute individual e geral ao mesmo tempo. O direito ao meio ambiente é de cada pessoa, mas não só dela, sendo ao mesmo tempo transindividual. Por isso, o direito ao meio ambiente entra na categoria de interesse difuso, não se esgotando numa só pessoa, mas se espraiando para uma coletividade indeterminada (Machado, 2015).

O objetivo geral desta pesquisa é analisar as políticas públicas urbanas e ambientais para mediação de conflitos socioambientais no Brasil. Como objetivos específicos, visando desvendar o objetivo geral, destacam-se as análises da Constituição Federal de 1988, no que tange a política ambiental (Lei Federal nº 7.661/88.,art. 225) e a política urbana (Lei Federal nº 10.257/01, art. 182 & art. 183); da Política Nacional do Meio Ambiente (Lei nº 6.938/81); da lei que rege à Ação Civil Pública (Lei nº 7.347/85); do Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro (Lei nº 7.661/88); da Política Nacional de Recursos Hídricos (Lei nº 9.433/97) e, por fim do Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/01).

Material e Metodos

O estudo proposto requer um referencial teórico que possibilite a compreensão das relações socioambientais, responsáveis pelas políticas públicas que determinam na prática a garantia da preservação e distribuição equitativa dos recursos naturais para as próximas gerações.

Para tanto foi adotado o referencial teórico do desenvolvimento sustentável por orientar as doutrinas do direito ambiental, a legislação ambiental e a política ambiental no Brasil e no mundo.

O desenvolvimento sustentável é fundamentado na harmonização de objetivos sociais, ambientais e econômicos, além de ser estruturado por oito critérios de sustentabilidade, sendo eles o critério social, o critério cultural, o critério ecológico, o critério ambiental, o critério territorial, o critério econômico, o critério da política nacional e o critério da política internacional (Sachs, 2009).

Os princípios ambientais são norteadores do ordenamento jurídico no Brasil e no mundo. No artigo 225 da Constituição Federal de 1988 encontram-se expressos alguns dos princípios norteadores do direito urbanístico e ambiental, como o do desenvolvimento sustentável e da participação popular. Podemos identificar princípios de Política Nacional do Meio

Ambiente e princípios relativos a uma Política Global do Meio Ambiente. Os princípios da Política Global do Meio Ambiente são princípios genéricos e diretores aplicáveis à proteção do meio ambiente, foram formulados inicialmente na Conferência de Estocolmo de 1972 e ampliados na Rio 92. Já os princípios da Política Nacional do Meio Ambiente são a efetivação desses princípios globais, adaptados à realidade cultural e social de cada país (Antunes, 2016).

Mesmo aqueles dentre nós que consideram que o crescimento, devidamente reformulado em relação a modalidades e usos, é condição necessária para o desenvolvimento, aprenderam a distinguir entre os padrões de aproveitamento de recursos e o crescimento que leva ao verdadeiro desenvolvimento, ao contrário daqueles que sustentam o mau desenvolvimento ou até mesmo, em casos extremos, o retrocesso. De maior importância, pelo lado positivo, foi a intensa reflexão sobre as estratégias de economia de recursos (urbanos e rurais) e sobre o potencial para a implementação de atividades direcionadas para a ecoeficiência e para a produtividade dos recursos (reciclagem, aproveitamento do lixo, conservação de energia, água e recursos, manutenção de equipamentos, infraestruturas e edifícios visando à extensão de seu ciclo de vida (Sachs, 2009).

É de suma importância relacionar a noção de sustentabilidade urbana à métodos de efetivação da figura cidade-empresa, que projetam na “cidade sustentável” alguns dos supostos atributos de atratividade de investimentos no atual contexto da competição global. No debate contemporâneo, encontraremos diversas articulações lógicas entre a reprodução das estruturas urbanas e sua base especificamente material. Destacam-se três representações distintas da cidade, às quais corresponderão também diferentes sentidos do que se pretende legitimamente capaz de dar durabilidade à integridade do urbano, sendo elas a representação tecno-material das cidades, a cidade como espaço da qualidade de vida, e a cidade como espaço de legitimação das políticas urbanas (Acsehrad, 1999).

O tipo de pesquisa quanto à abordagem é qualitativa, pois a interpretação, assim como sua constatação e entendimento são base para à sua evolução. Apóia-se em revisão bibliográfica e aporte de dados.

Resultados e Discussão

A Política Nacional do Meio Ambiente foi estabelecida em 1981 (Lei nº 6.938/81). É considerada por muitos a lei mais importante que refere-se ao meio ambiente. Define que o poluidor é obrigado a indenizar danos ambientais que causar. O Ministério Público pode propor ações de responsabilidade civil por danos ao meio ambiente, impondo ao poluidor a obrigação de recuperar ou indenizar prejuízos causados. Esta lei criou a obrigatoriedade dos estudos e respectivos relatórios de impacto ambiental.

A Lei da Política Nacional do Meio Ambiente (Lei nº 6.938/81) que, entre muitas finalidades, trouxe para o mundo do Direito o conceito de meio ambiente como objeto específico de proteção em seus diversos aspectos. Instituiu o Sistema Nacional de Meio Ambiente (SISNAMA), que oferece o planejamento de atividades integradas de múltiplos órgãos governamentais através de uma política nacional para o setor. Estabelece a obrigação de o poluidor reparar os danos causados, baseado no Princípio da Responsabilidade Objetiva (ou sem culpa) em ação movida pelo Ministério Público.

É destacado pelo *caput* do artigo 2º da referida lei, o objetivo geral, orientado pela preservação, melhoria e recuperação da qualidade ambiental propícia à vida, visando assegurar no país, condições de desenvolvimento socioeconômico, privilegiando os interesses da segurança nacional e proteção da dignidade da vida humana (Sirvinskas, 2013).

Portanto, a Política Nacional do Meio Ambiente tem abrangência bastante ampla. Num primeiro momento ela visa à preservação do meio ambiente. Preservação no sentido de perpetuar os recursos naturais. Além, dos objetivos mostrados pelo artigo 2º, o seu artigo 4º estabelece uma lista de objetivos específicos onde é taxativo ao que a lei propõe. Busca compatibilizar o desenvolvimento econômico com equilíbrio ecológico. Com isso, tenta harmonizar a convivência do ser humano com o meio ambiente.

No artigo 9º são destacados seus principais instrumentos, com destaque para o licenciamento ambiental e o estudo de impacto ambiental. É possível constatar que entre tais instrumentos, alguns mais que outros, existem complexidade, seja na sua formulação, ou mesmo na sua aplicação. Cada instrumento tem seu peso específico na implantação e na condução da Política Nacional, não havendo hierarquia entre ambos. Embora a lei enumere doze instrumentos para a sua devida execução, nem todos contam com a base legal detalhada, alguns ainda são aplicados de forma muito empírica e esparsa nas ações de gestão ambiental (Milaré, 2014).

A licença ambiental prévia (LAP) é a fase que antecede o planejamento da atividade, contendo requisitos básicos a serem atendidos nas fases de localização, instalação e operação, considerando os planos municipais, estaduais e federais do uso do solo. A LAP tem a um prazo de validade de até cinco anos. A licença ambiental de instalação (LAI) não poderá superar seis anos, obrigatoriamente precedida pela licença prévia (Antunes, 2016).

A LAI autoriza a instalação do empreendimento ou atividade de acordo com as especificações dos planos, programas e projetos aprovados, incluindo as medidas de controle ambiental e demais condicionantes, da qual constituem motivo determinante. Por fim, a licença ambiental de operação (LAO), também conhecida como licença de funcionamento, onde sucede a licença ambiental de instalação e tem por finalidade autorizar a operação da atividade ou empreendimento, após a verificação do efetivo cumprimento das licenças anteriores, com as medidas de controle ambiental e condicionantes determinados para a operação. O prazo da LAO é de no mínimo quatro anos, e no máximo dez anos (Sirvinskias, 2013).

O estudo de impacto ambiental (EIA), que engloba o relatório do meio ambiente (RIMA), é também um dos instrumentos da Lei nº 9.638/81, encontrado no artigo 9º, III. As verificações e análises terminam por um juízo de valor, ou seja, avaliação favorável ou não ao projeto. No Brasil, a obrigatoriedade do prévio EIA para a construção de projetos potencial ou efetivamente poluidores é uma delegação constitucional. No entanto, demonstra que a norma constitucional traz muitas dúvidas e divergências no que se refere à sua adequada compreensão (Machado, 2015).

Em 17 de novembro de 2003, o Condomínio Residencial Costão Golf, localizado ao norte da Ilha de Santa Catarina, entrou com pedido da LAP junto à FATMA (Fundação Estadual do Meio Ambiente), sendo deferida em novembro de 2004. Neste caso, para deferir a LAP, a FATMA aceitou um EIA/RIMA que parece uma propaganda do empreendimento em questão, tal documentos ressalta somente os pontos que são de interesse do empreendedor para a concessão da licença. É notório que a lei trouxe muitos pontos positivos, no que tange a proteção ambiental, porém, é inadmissível o fato do empreendedor poder contratar a empresa que desejar para realizar o EIA/RIMA, pois assim, abre espaço para vícios na concessão das licenças.

A edição da Lei nº 7.347/85 normatizou a Ação Civil Pública como instrumento processual específico para a defesa do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos. A agressão ambiental finalmente tornou-se um caso de justiça. Através dessa lei associações civis ganharam força para agir em juízo, e juntamente com o Ministério Público puderam

em parte frear as inconsequentes agressões ao meio ambiente (Milaré, 2014).

O rol de legitimados para propor a Ação Civil Pública é extenso. Devemos enfatizar, todavia, o papel especial atribuído ao Ministério Público (MP), pois este atuará obrigatoriamente como fiscal da lei (§ 1º, art. 5º) e, em caso de desistência infundada ou abandono da ação por associação legitimada, o MP ou outro legitimado assumirá a titularidade ativa (§ 3º, art. 5º) (Milaré, 2014).

Cumpramos observar, que o meio ambiente ganha muito em ter o MP como um dos atores da Ação Civil Pública, munido de poderes para uma atuação eficiente e independente. O inquérito civil, atribuição constitucional do MP, servirá para uma eficiente colheita de provas para embasar a ação judicial. Destaca-se que essa instituição vem propondo uma quantidade grande de ações civis ambientais onde o pólo passivo está o Governo Federal e os Governos Estaduais, além de empresas públicas e privadas (Machado, 2015).

A Ação Civil Pública passa a ser um dos principais instrumentos de participação popular no que diz respeito a interesses coletivos ligados à proteção e preservação do meio ambiente.

No Norte da Ilha de Santa Catarina, sobretudo nos bairros de Jurerê Internacional e Santinho, atuam empresas como Costão do Santinho Empreendimentos Turísticos e Habitasul. O Costão do Santinho Empreendimentos Turísticos é proprietário do Costão do Santinho Resort e do Condomínio Residencial Costão Golf, já a Habitasul é proprietária do Il Campanário Villaggio Resort, localizado em Jurerê Internacional. Além de possuírem muitos terrenos, essas empresas são favorecidas por legislações que não lhes restringe o uso e ocupação do solo, contribuindo com a segregação urbana e produzindo danos à sociedade e ao meio ambiente.

Em dezembro de 1996, o Ministério Público Federal propôs Ação Civil Pública contra Costão do Santinhos Empreendimentos Turísticos, FATMA (Fundação Estadual do Meio Ambiente) e IBAMA (Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis); pelo projeto do complexo turístico do Costão do Santinho, localizado na praia do Santinho em Florianópolis. O empreendimento ocupou inúmeros terrenos alodiais com vegetação ainda existente e também área de marinha, considerada pela própria municipalidade como Área Verde de Lazer, onde só são permitidos equipamentos de uso público. O empreendimento com a complacência dos órgãos competentes destruiu dunas e vegetação de restinga, além da possibilidade de impactar sítios arqueológicos.

Outra obra do Costão do Santinho Empreendimentos Turísticos é o Condomínio Residencial Costão Golf, que opera desde 2007. Foi por meio de participação popular que o Ministério Público Federal tomou conhecimento do risco que o Condomínio Residencial Costão Golf representa para a qualidade de vida da população florianopolitana, e impetrou Ação Civil Pública que responsabiliza o proprietário, o ex-presidente da Fundação de Meio Ambiente (FATMA) e o ex-prefeito de Florianópolis.

Conforme EIA/RIMA serão utilizados aproximadamente 30 mil quilos de agrotóxicos por ano na manutenção do campo de golfe que está sobre o Sistema Aquífero Sedimentar Freático Ingleses, um aquífero tipo poroso, freático não confinado e desprovido de uma camada impermeabilizante, tem uma área total de 20,47 quilômetros quadrados e abastece 130 mil pessoas (Lopes et al., 2011, p.8).

O Il Campanário Villaggio Resort, empreendimento do grupo Habitasul é outro exemplo de grande empreendimento turístico na capital catarinense que o Ministério Público Federal, a opinião crítica e os movimentos ambientalistas não conseguiram sustar. A Ação Civil Pública buscou a condenação solidária dos réus na recuperação da área degradada, em função da construção do empreendimento, localizado em Jurerê Internacional, em Florianópolis.

Fica evidente que o empreendimento apresenta alguns problemas, a falta de divulgação dos laudos e dados correspondentes à sociedade, a falta de participação das comunidades resistentes e da opinião pública crítica. Postulou-se, ainda, a condenação específica do IBAMA e FATMA em obrigações de não fazer consistentes na abstenção, quanto à outorga de licenças nos ambientes de restinga da Ilha de Santa Catarina, além da condenação da municipalidade para vistoriar todos os imóveis com pedidos de alvara, certificando-se da ocorrência, ou não de áreas de preservação permanente.

Já os projetos do Complexo Urbanístico Porto da Barra, localizado na praia da Barra da Lagoa e do Parque Hotel Marina Ponta do Coral, localizado na parte central da cidade; são exemplos de projetos de grandes empreendimentos turísticos em Florianópolis, que foram sustados pela Justiça Federal, Ministério Público Federal, movimentos ambientalistas e resistência civil.

Em dezembro de 1996, o Ministério Público Federal e a União Federal, impetraram Ação Civil Pública contra a os réus do projeto Porto da Barra e a FATMA, além de em fevereiro de 1998, a Justiça Federal decidiu deferir a liminar da Ação Civil Pública para impedir o início das obras e suspender as licenças ambientais expedidas pela FATMA. Em virtude do impasse judicial por mais de 20 anos que envolve o empreendimento Porto da Barra, no que diz respeito ao primeiro projeto arquitetônico, ocorreram diversas modificações, como exemplo o setor náutico. O primeiro projeto tinha previsão para uma frota de 300 embarcações, já no último projeto a capacidade foi reduzida para 30 embarcações.

Por fim, outro mega projeto, localizado em Florianópolis, por enquanto sustado. De propriedade do grupo Hantei, o Parque Hotel Marina Ponta do Coral foi projetado para 22 pavimentos. Seria necessário privatizar 57.000,00 metros quadrados de espelho d'água para construção de uma marina com 247 embarcações na foz da Baía do Itacorubi. No local encontram-se diversas colônias de pescadores artesanais e faz parte da zona de amortecimento da Estação Ecológica de Carijós.

As manifestações da sociedade civil e dos movimentos sociais deram força à resistência contra o projeto. Formou-se assim, o movimento Ponta do Coral 100% Pública, com o intuito de formar o Parque Cultural das 3 Pontas. A intervenção do Ministério Público Federal questiona, principalmente, a legalidade frente à emissão da autorização do licenciamento ambiental, além de defender a utilização pública do espaço, pleiteando a função social da propriedade e do patrimônio público, da qualidade de vida digna e do desenvolvimento de cidades mais justas e sustentáveis para as atuais e futuras gerações.

A lei nº 7.661/88 que institui o Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro, ampliou a exigência de estudo de impacto a toda autorização referente a loteamento, construção de edificações e ampliação de atividades que provoquem alterações nas características naturais da zona costeira. Assim, pode-se afirmar que, todo projeto de urbanização capaz de alterar as condições naturais da zona Costeira, enquadra-se em tal exigência. Aliás, sempre que a legislação tem enumerado os casos em que expressamente exige-se a realização do estudo de impacto ambiental, não o faz exaustivamente. O administrador ou juiz podem acrescer a tal elenco, diante do caso concreto, outras hipóteses não previstas pelo legislador. No Brasil, os

projetos de urbanização compreendendo mais de 100 hectares já se encontravam sujeitos ao EIA, em conformidade com o artigo 2º, XV da resolução nº 001, de 23 de janeiro de 1986, do Conselho Nacional do Meio Ambiente (Antunes, 2016).

O Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro preocupa-se com a preservação dos recursos naturais da faixa litorânea. Prevê o zoneamento do uso das atividades no litoral, e prescreve a proteção a recifes, parcéis, ilhas, sistemas fluviais, manguezais, costões, praias, restinga, dunas, e florestas litorâneas.

O Decreto Presidencial 5.300/04 (2004) atualiza o Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro. Destaca em seu artigo 16 que, qualquer empreendimento na zona costeira deverá ser compatível com a infra-estrutura de saneamento e sistema viário existente, devendo a solução técnica adotada preservar as características ambientais e a qualidade paisagística. Desta forma, os grandes empreendimentos são obrigados a se adequarem à infra-estrutura existente, devem arcar com o ônus dos investimentos necessários em obras se o empreendimento sobrecarregar as estruturas já existentes (Machado, 2015).

Nenhum tipo de vida é possível sem água. Várias missões espaciais foram realizadas para procurar resquícios de água ou de vida em outros planetas. A vista da Terra pelo espaço é azul. Essa é a imagem que temos de nosso planeta denominado “Água”. Porém, o homem não tem respeitado a sua essência. Ele vem transformando as bacias hidrográficas num verdadeiro esgoto a céu aberto, poluindo-as com resíduos sólidos, líquidos e gasosos (Sirvinskas, 2013).

A Política Nacional de Recursos Hídricos prioriza o uso da água para o consumo humano, dessedentação de animais, assegura a disponibilidade de água para as próximas gerações e a preservação das bacias hidrográficas. A Lei nº 9.433/97 (1997) demarca a sustentabilidade dos recursos hídricos em três pontos: disponibilidade da água, utilização racional e utilização integrada. A finalidade principal é a disponibilidade da água não poluída, para as presentes e futuras gerações, logo, por meio de uma utilização racional e integrada (Machado, 2015).

A água é suscetível de valor econômico e a cobrança pelo uso dos recursos hídricos objetiva reconhecer a água como um bem econômico. Esta é uma forma do poder público obter recursos financeiros necessários para o financiamento de programas e intervenções contemplados na Política Nacional de Recursos Hídricos (Sirvinskas, 2013).

Assim, fica destacada a característica dos recursos hídricos, como um bem da coletividade, não podendo ser apropriado por uma só pessoa física ou jurídica, excluindo outros usuários em potencial, e invalidando o direito de poluir, agredir ou esgotar tal recurso.

Na esfera urbana, após anos de negociações e adiamentos, o Congresso Federal aprovou o Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001), lei que regulamenta o capítulo de política urbana (artigos 182 e 183) da Constituição Federal de 1988. Estes artigos são responsáveis pela constituição de explicar o que significa cumprir a função social da cidade e da propriedade urbana. O objetivo da lei é garantir à população o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, utilizando uma série de instrumentos no controle dos impactos urbanos.

Sobre o conjunto dos novos mecanismos urbanísticos, a evidente interação entre regulação urbana e a lógica de formação de preços no mercado imobiliário é encarada por meio de dispositivos que procuram privar a retenção especulativa de terrenos e de instrumentos que consagram a separação entre o direito de propriedade e potencial construtivo dos terrenos atribuído pela legislação urbana. A partir de agora, áreas vazias ou subutilizadas situadas em áreas dotadas de

infraestrutura estão sujeitas ao pagamento de IPTU progressivo no tempo e à edificação e parcelamento compulsórios, baseado na destinação prevista para a região pelo plano diretor. A adoção deste instrumento pode significar uma luz no fim do túnel para as cidades que tentam em vão encarar a expansão horizontal ilimitada, avançando vorazmente sobre áreas frágeis ou de preservação ambiental, que caracterizam nosso urbanismo selvagem e de alto risco (Saule Júnior & Rolnik, 2001).

O Estatuto da Cidade traz em seu bojo uma preocupação com a questão ambiental nos centros urbanos ao utilizar-se, por diversas vezes, de saneamento ambiental, efeitos sobre o meio ambiente, equilíbrio ambiental, entre outros. Procura-se dar uma conotação social à propriedade privada. A propriedade urbana passa a exercer uma função social. Essa exigência social deve estar consignada no plano diretor. Portanto, o plano diretor da cidade não poderá se afastar dos princípios constitucionais atinentes à defesa e preservação do meio ambiente e da ordem econômica, a fim de permitir que a atividade urbanística seja lesiva aos interesses da coletividade (Sirvinskas, 2013).

Com o advento do Estatuto da Cidade, temos pela primeira vez em nossa história uma regulação federal para a política urbana que se pratica no país, definindo uma concepção de intervenção no território que se afasta da ficção tecnocrática dos velhos planos diretores de desenvolvimento integrado, que tudo prometiam.

De acordo com as diretrizes expressas no Estatuto, os planos diretores devem contar, obrigatoriamente, com a participação da população e de associações representativas dos vários segmentos econômicos e sociais, não apenas durante o processo de elaboração e votação, mas também, na implementação e gestão das decisões do plano. Portanto, mais do que um documento técnico, o plano passa ser um espaço de debate dos cidadãos e de definição de opções, conscientes e negociadas, por uma estratégia de intervenção no território. Não se trata da tradicional fase de consultas que os planos diretores costumam fazer a seus interlocutores preferenciais, clientes dos planos e leis de zoneamento que dominam sua linguagem e simbolização.

O desafio lançado pelo Estatuto incorpora o que existe de mais vivo e vibrante no desenvolvimento de nossa democracia, a participação direta (e universal) dos cidadãos nos processos decisórios. Audiências públicas, plebiscitos, referendos, além da obrigatoriedade de implementação de orçamentos participativos são assim mencionados como instrumentos que os municípios devem utilizar para ouvir, diretamente, os cidadãos em momentos de tomada de decisão sobre sua intervenção sobre o território (Saule Júnior & Rolnik, 2001).

É a lei municipal do plano diretor que definirá os empreendimentos e atividades privadas ou públicas em áreas urbanas que dependerão da elaboração do estudo de impacto de vizinhança (EIV), para obter as licenças ou autorizações de construção, ampliação ou funcionamento a cargo do poder público municipal. O EIV deverá contemplar os impactos positivos e negativos do empreendimento ou atividade quanto à qualidade de vida população residente na área e suas proximidades. Assim, o instrumento mais importante para a concretização do Estatuto da Cidade é o plano diretor (Sirvinskas, 2013).

No campo da ampliação do espaço da cidadania no processo de tomada de decisões sobre o destino urbanístico da cidade, o Estatuto da Cidade prevê o estudo de impacto de vizinhança para empreendimentos que a lei municipal considerar como geradores de alterações significativas no perfil da região onde se instalar e inclui a obrigatoriedade de controle direto, por representação da sociedade civil, das operações urbanas. Operações Urbanas, conforme o Estatuto são definições

específicas para certa área da cidade que se quer transformar, que preveem um uso e uma ocupação diferente das regras gerais que incidem sobre a cidade e que podem ser implantados com a participação dos proprietários, moradores, usuários e investidores privados. O Estatuto da Cidade aceita a possibilidade de que estas operações ocorram; entretanto, exige que - em cada lei municipal que aprovar uma Operação como esta - devam ser incluídos obrigatoriamente: o programa e projeto básicos para a área, o programa de atendimento econômico e social para a população diretamente afetada pela operação e o estudo de impacto de vizinhança. Com estas medidas se procura poupar que as operações sejam somente liberações de índices construtivos para atender interesses particulares, ou simples operações de valorização imobiliária que impliquem expulsão de atividades e moradores de menor renda (Saule Júnior & Rolnik, 2001).

Considerações Finais

As políticas públicas urbanas e ambientais no Brasil encontram-se historicamente na vanguarda mundial com a inserção do princípio do desenvolvimento sustentável em suas normas jurídicas, antes mesmo dele se popularizar no debate internacional.

É de suma importância destacar que mesmo quando há elevada participação da sociedade pode ocorrer a falta de efetividade das políticas públicas urbanas e ambientais na mediação dos conflitos socioambientais. Porém, em determinados casos, o aumento da participação da sociedade tem contribuído para maior efetividade das políticas públicas urbanas e ambientais frente à resolução de conflitos socioambientais no Brasil.

A Constituição Federal de 1988 destaca a política ambiental no artigo 225 e a política urbana nos artigos 182 e 183. As políticas públicas ambientais passam pela análise da Constituição Federal, no qual encontra-se o arcabouço do direito ambiental, que é o ponto de partida para todas as normas, com objetivo de fazer cumprir a regra matriz prevista no artigo 225. Nos termos do artigo 182 a função social da propriedade é traduzida pela ocupação efetiva do solo, proporcionando-lhe uma utilidade social. A propriedade urbana exerce a sua função social quando cumpre as determinações estabelecidas no plano diretor e nas demais leis ambientais.

A Política Nacional do Meio Ambiente é eficiente na maioria dos casos, tendo em vista ser a legislação ambiental brasileira uma das melhores do mundo. Através de seus instrumentos, como o licenciamento ambiental e o estudo de impacto ambiental, a Política Nacional do Meio Ambiente têm contribuído com a mediação de conflitos socioambientais no Brasil, inibindo os impactos de grandes empreendimentos antes que eles ocorram com a análise do estudo de impacto (EIA/RIMA) ou mitigando tais ações danosas com o licenciamento ambiental (LAP, LAI e LAO), desde 1981, antes mesmo de se estabelecer a política ambiental brasileira na Constituição Federal de 1988, em seu artigo 225.

A Lei da Ação Civil Pública teve origem para beneficiar todos no que tange os direitos transindividuais, difusos e individuais homogêneos. Apesar das dificuldades que seu ajuizamento acarreta, essa ação apresenta-se primordial na defesa ambiental. Assim, o principal é garantir sua eficácia. Para isso, é necessário melhorar, frente ao Poder Judiciário, da atuação dos membros e dos auxiliares da Justiça nos procedimentos administrativos integrantes do processo por meio de um maior comprometimento tanto do Ministério Público, quanto das partes interessadas; assim como, informar a população das possibilidades que essa ação proporciona, para que, ocorra maior participação da sociedade.

O Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro é um conjunto de diretrizes gerais aplicáveis nas diferentes esferas de governo e escalas de atuação, orientando a implementação de políticas, planos e programas voltados ao desenvolvimento

sustentável da zona costeira. No modelo de gestão descentralizada promovida, os dezessete estados litorâneos devem elaborar seus instrumentos de gestão a partir de diretrizes metodológicas propostas pela coordenação do Programa Nacional de Gerenciamento Costeiro. Porém, esta proposta se fundamenta, ainda hoje, na pressuposta adoção de práticas voluntárias e continuadas pelos estados costeiros, o que vem se constituindo em um dos principais desafios para a aplicação destes instrumentos de gestão e, em última instância, para a efetividade das ações de gestão costeira no Brasil. A Política Nacional de Recursos Hídricos contempla a instituição do valor econômico à água como uma forma do poder público obter os recursos financeiros necessários para o financiamento dos programas e intervenções, privilegiando o uso da água para o consumo humano, dessedentação de animais, assegurando a disponibilidade de água para as próximas gerações e a preservação das bacias hidrográficas.

O Estatuto da Cidade é o resultado de muitos debates da sociedade organizada e mobilizações. Foi a partir da atuação principalmente dos movimentos sociais e técnicos, que há vários anos percebia a necessidade de pensar uma proposta de convivência mais justa, possibilitando o resgate da solidariedade nos centros urbanos. Mesmo que a lógica do mercado prevaleça, mesmo que as ocupações e as palafitas ainda proliferem e se amontoem em um país com muita terra concentrada nas mãos de poucos, ainda há vontade de mudar essa realidade. Devemos nos apropriar do Estatuto e transformá-lo em ações que viabilizem mais organização, lutas populares, perspectivas e ações concretas para a superação dos contrastes sociais, políticos, econômicos e culturais.

Referencias

- Acelrad, H. (1999). Discursos da Sustentabilidade Urbana. *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*, 1. Disponível em <http://rbeur.anpur.org.br/rbeur/article/view/27/15>.
- Antunes, P. B. (2016). *Direito Ambiental*. São Paulo, Brasil: Atlas.
- Constituição da República Federativa do Brasil. (1988). Senado Federal. *Diário Oficial da União*.
- Decreto Presidencial nº 5.300/04. (2004). Atualizou o Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro. *Diário Oficial da União*.
- Di Bernardi L.G.B & Peres L.F.B. (2011). Legislação Ambiental Brasileira e os Oimpatos Socioambientais dos Grandes Empreendimentos Turísticos em Florianópolis. *Revista Geografica de América Central. II Semestre 2011*, pp.1-15.
- Lei Federal nº 6.938/81*. (1981). Instituiu a Política Nacional do Meio Ambiente. *Diário Oficial da União*.
- Lei Federal nº 7.347/85*. (1985). Instituiu a Ação Civil Pública. *Diário Oficial da União*.
- Lei Federal nº 7.661/88*. (1988). Instituiu o Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro. *Diário Oficial da União*.
- Lei nº 9.433/97*. (1997). Instituiu a Política Nacional de Recursos Hídricos. *Diário Oficial da União*.

Lei Federal nº 10.257/01. (2001). Instituiu nova Política Urbana no Brasil através do Estatuto da Cidade. *Diário Oficial da União.*

Machado, P. A. L. (2015). *Direito Ambiental Brasileiro.* São Paulo, Brasil: Malheiros.

Milaré, E. (2014). *Direito do Ambiente.* São Paulo, Brasil: Revista dos Tribunais.

Resolução Federal nº 001/86. (1986). Atualizou a Política Nacional do Meio Ambiente. Conselho Nacional do Meio Ambiente. *Diário Oficial da União.*

Sachs, I. (2009). *Caminhos para o Desenvolvimento Sustentável.* Rio de Janeiro, Brasil: Garamond.

Saule Júnior, N., & Rolnik, R. (2001). *Estatuto da Cidade: novos horizontes para a reforma urbana.* São Paulo, Brasil: Pólis.

Sirvinskas, L. P. (2013). *Manual de Direito Ambiental.* São Paulo, Brasil: Saraiva.

Entre o urbano e a cidade: Uma leitura geoestatística da Área Metropolitana de Lisboa

Between the urban and the city: A geostatistical analysis of the Lisbon Metropolitan Area

João Henriques | jhenriques.ciaud@fa.ulisboa.pt

CIAUD, Faculdade de Arquitectura, Universidade de Lisboa

Resumo

A comunicação tem como pressuposto-base o reconhecimento do importante papel das cidades. As últimas décadas e, em particular, a segunda metade do século XX transformaram por completo algumas das principais cidades, estendendo-a sua superfície até uma escala regional.

A intensidade do fenómeno da urbanização teve efeitos estruturantes na forma dos assentamentos humanos localizados nas regiões metropolitanas. Naturalmente, neste período, vários assentamentos emergem com um novo estatuto administrativo: cidade. Estas são agora regiões com múltiplas cidades, mas a questão é saber até que ponto são estes assentamentos (cidades) representativos da dimensão urbana dentro duma escala metropolitana? Para responder a esta questão são utilizadas metodologias de análise estatística aplicadas a uma base empírica concreta, a AML.

Palavras-Chave

Cidades, Urbanização, Metrópoles, Lisboa.

Abstract

This communication has an assumption, that is, the acknowledgment of the main role of cities. The last decades, notably the second half of the twentieth century completely transformed some of the main cities, extending their surfaces to a regional scale.

The intensity of the urbanization phenomenon had structural effects on the form of the urban settlements located in metropolitan regions. Naturally, during this period, several settlements raise with a new status: city. These are now regions with multiple cities, but the question is to know to what extent are these settlements (cities) representative of the urban dimension within the metropolitan scale? To answer this question it is used methodologies of statistical analysis applied on a concrete empirical basis, the Lisbon Metropolitan Area.

Keywords

Cities, Urbanization, Metropolises, Lisbon.

Cidades e Urbanização: um ponto de partida

As cidades têm sido reconhecidas como o elemento mais representativo de uma sociedade complexa dentro de uma determinada Nação ou Região Mundial (Sjoberg, 1965 [1960]). Em termos teóricos e de forma sintética, estas constituem sistemas complexos que concentram e misturam, numa superfície relativamente pequena (dentro de um território de maior escala), um número significativo de pessoas, actividades e instituições apoiadas por uma estrutura construída densa que dá corpo a esta concepção. A expansão espacial destas duas componentes é designada de urbanização. Por expansão espacial, entende-se quer a introdução de novas estruturas construídas, características do ambiente construído das cidades, quer a extensão na qual os comportamentos e o quotidiano (pessoal/familiar ou social), idênticos aos estilos de vida dos habitantes das cidades, são assimilados pelas pessoas que vivem em territórios exteriores ao típico espaço urbano denso e contíguo ou à jurisdição da principal cidade de determinada região.

O fenómeno urbano é, nesta medida, um conceito vasto. Friedmann (1966) refere que:

O termo urbanização é normalmente utilizado para referir dois processos relativamente diferentes, aquele que leva à evolução de um sistema de assentamentos espaciais e o outro que leva à evolução de um sistema socio-cultural (inicialmente um sub-sistema, mas eventualmente, o sistema dominante numa sociedade). Ou para ser mais preciso, a urbanização refere-se aos processos que: (1) incorporam uma proporção crescente do total da população nuns padrões de assentamento urbanos, oferecendo o surgimento da cidade enquanto matriz ecológica básica para a vida social e da produção e levando à sua expansão, multiplicação e transformação no espaço; e (2) incorporam uma crescente proporção da população total em estruturas sociais e estilos de vida urbanos e que conduzem à modificação e transformação destas estruturas em configurações sempre novas (p. 78).

Segundo o mesmo Autor é essencial diferenciar estes dois elementos, porque

“existem cidades que não são totalmente urbanas no sentido sociocultural, tal como existem populações urbanas que não vivem nas cidades. Consequentemente, qualquer falha em fazer esta distinção pode apenas trazer confusão” (pp. 78-79).

Em função da reconhecida complexidade deste tema, este trabalho está sobretudo focado na forma física do processo de urbanização - “Ildefonso Cerdá cunhou a palavra urbanização para designar os assentamentos humanos e as acções de transformação/construção desses assentamentos” (Portas, Domingues, & Cabral, 2011, p. 21) -, portanto, os avanços deste trabalho oferecem um conhecimento reforçado, mas parcial, do fenómeno urbano.

A intensificação do processo de urbanização e a constituição das Metrópoles

As cidades e o processo de urbanização, de um modo geral, constituem fundações-estruturais para a compreensão do território contemporâneo. Nesta medida, não se obtém uma interpretação clara das dinâmicas da sociedade numa dada região/país se a análise das suas cidades e dos respectivos processos de transformação/expansão/genése for negligenciada. O século XX constitui um marco, pois representa um grande processo de transformação da sociedade. As múltiplas alterações económicas, sociais e políticas geraram grandes mutações no território. Neste período, o urbano (resultado do processo de materialização da urbanização) atinge uma escala regional. Esta nova escala dá corpo à “metrópole”, visto que o processo de urbanização expressa-se numa dimensão relativamente contínua, mas que, ao mesmo tempo, extravasa a escala local, abrangendo diferentes jurisdições (Busquets, 2004; Nunes, 2011). Territórios pouco povoados ou onde existia uma relativa rarefacção dos assentamentos - modelo baseado em sociedades, relativamente fechadas, e associado

à predominância de formas de exploração agrária - acolhem, num dado momento, um intenso processo de urbanização (na sequência da expansão da maior cidade). A região como um todo deixa de estar marcada por um único elemento singular, geralmente associado a uma única jurisdição administrativa, para ser constituída por múltiplas cidades e territórios urbanos que lhes são complementares distribuídos por diferentes unidades políticas (Friedmann & Miller, 1965). Logo, a região metropolitana transforma-se no *background* de um território com múltiplas cidades - já não é apenas uma cidade, mas múltiplas que estão relativamente próximas e ligadas entre si, pelas várias redes que constituem o suporte infraestrutural da urbanização contemporânea.

O território da cidade de Lisboa e respectiva região envolvente é já reconhecido como área metropolitana (lei n.º 44/91 de 2 de Agosto). Alguns factos podem demonstrar as enormes mudanças que ocorreram num tempo relativamente curto (várias cidades e regiões passaram por este processo a uma escala mundial): (i) de 1860 a 1972, esta era uma região com apenas dois assentamentos destacados como cidade (Lisboa e Setúbal). Depois de 1973, outros 15 assentamentos viram ser reconhecido este estatuto; (ii) em 1950, o território já registava 1.294.340 residentes, dos quais mais de 60% (783.226) residiam no município de Lisboa. O segundo município mais povoado, neste ano, era Sintra (com 60.423 habitantes), que tinha um peso regional inferior a 5%. O município de Setúbal (onde se localizava, à data, a outra cidade desta região) tinha um peso ligeiramente acima dos 4% (55.037), no entanto, ainda hoje, o município não constitui uma área predominantemente urbana ou onde o solo urbano se restringe apenas ao perímetro de uma única cidade (Henriques, 2017), logo é possível extrapolar que a dimensão populacional da cidade não chegaria aos 50.000 habitantes. Entre 1950 e 1991, a população residente no território regional praticamente que duplica (crescimento de 94%), chegando aos 2.520.720 indivíduos. Nestes quarenta anos, o município de Lisboa perde população residente (663.394; -15,30%) e com isso reduz substancialmente o seu peso na distribuição regional da população residente (26,32%). Vários municípios superavam a marca dos 100.000 habitantes: Loures, Sintra, Cascais, Oeiras, Vila Franca de Xira, Amadora, Almada, Seixal e Setúbal (Tabela 1). Alguns Autores têm validado estas observações: Soares & Domingues (2003) constata que “em 1960, Lisboa detinha 52,60% da população da AML, contra apenas 20,90% em 2001” (p. 121-126) e Cavaco (2009) refere que:

Se até aos anos 40 a Área Metropolitana de Lisboa era essencialmente um território rural, marcado por uma intensa discrepância económica e cultural face ao pólo agregador de Lisboa, foi em finais dos anos 40 que o despertar do fenómeno suburbano veio revolucionar definitivamente os destinos da região. Estimulado pelo fluxo de gente vinda dos campos que, motivada por perspectivas de trabalho fixo e melhor nível de vida, começava a invadir a capital, o processo de suburbanização ganhava um primeiro impulso no sentido de um crescimento explosivo que, a partir daí, passou a encetar o processo de metropolização da região (p. 113).

Jurisdições Municipais	Habitantes em 1950	Habitantes em 1991	Proporção Regional 1950	Proporção Regional 1991	Variação Absoluta	Variação Relativa
Lisboa	783.226	663.394	60,51%	26,32%	-119.832	-15,30%
Cascais	42.177	153.294	3,26%	6,08%	111.117	263,45%
Loures	50.440	322.158	3,90%	12,78%	271.718	538,70%
Mafra	36.485	43731	2,82%	1,73%	7.246	19,86%
Oeiras	53.248	151.342	4,11%	6,00%	98.094	184,22%
Sintra	60.423	260.951	4,67%	10,35%	200.528	331,87%
Vila Franca de Xira	32.724	103.571	2,53%	4,11%	70.847	216,50%
Amadora	-	181.774		7,21%	-	-
Odivelas	-	-				-
Alcochete	7.864	10.169	0,61%	0,40%	2.305	29,31%
Almada	43.768	151.783	3,38%	6,02%	108.015	246,79%
Barreiro	29.719	85.768	2,30%	3,40%	56.049	188,60%
Moita	19.465	65.086	1,50%	2,58%	45.621	234,37%
Montijo	25.887	36.038	2,00%	1,43%	10.151	39,21%
Palmela	22.993	43.857	1,78%	1,74%	20.864	90,74%
Seixal	15.937	116.912	1,23%	4,64%	100.975	633,59%
Sesimbra	14.947	27.246	1,15%	1,08%	12.299	82,28%
Setúbal	55.037	103.634	4,25%	4,11%	48.597	88,30%
AML	1.294.340	2.520.720			1.226.380	94,75%

Tabela 1 Evolução e Distribuição da População Residente na AML, por município, entre 1950 e 1991. Fonte: Adaptado de INE (1952; 1996).

A distribuição da população residente permite extrapolar que existe um conjunto significativo de assentamentos, situados nos municípios envolventes a Lisboa, que se transformaram por completo neste período; por sua vez, dentro de cada um destes, existem assentamentos que cresceram substancialmente mais do que outros, sendo que alguns deles constituem hoje centros urbanos de escala regional, considerando a sua dimensão e densidade (populacional).

Em 2011, a AML tinha 2.827.050 habitantes distribuídos por uma superfície com 300.193 hectares, que está dividida em 18 jurisdições municipais e na qual se destacam 17 assentamentos com o estatuto administrativo de cidade; os 17 assentamentos ocupam uma área de 27.210 hectares (9%) concentrada sobre 11 municípios, na qual residiam 1.459.194 indivíduos (52%). Ao comparar os indivíduos residentes nas cidades com os indivíduos residentes nos municípios (dos quais fazem parte as cidades), observam-se as seguintes relações (Tabela 2): a cidade de Lisboa tem ligeiramente mais habitantes do que o município (aprox. +3%); as cidades de Loures e Sacavém têm 1/3 dos habitantes; as cidades de Agualva-Cacém e de Queluz têm 2/5 dos habitantes; as cidades de Vila Franca de Xira, Alverca e Póvoa de Santa Iria têm mais de metade dos habitantes do município; a cidade da Amadora tem a totalidade dos residentes; a cidade de Odivelas tem 2/5 dos habitantes; a cidade de Setúbal tem 4/5 dos habitantes; as cidades do Seixal e de Amora têm quase metade dos habitantes do município; a cidade do Montijo tem 2/3 dos habitantes; a cidade do Barreiro tem 4/5 dos habitantes; as cidades de Almada e Costa da Caparica têm 2/3 dos habitantes. Com exceção dos casos da Amadora e Lisboa, onde a superfície da cidade é no mínimo igual à superfície da jurisdição administrativa (no caso de Lisboa, esta chega mesmo a ser consideravelmente superior), em todos os restantes casos, as áreas das cidades não chegam a superar os 30% do respectivo território municipal.

Jurisdicções	Nº de Cidades	Cidades	Área (Hectares) (Mun.)	População (Mun.)	Área (Hectares) (Cidades)	População (Cidades)	Área (Cidades vs Mun.)	População (Cidades vs Mun.)
Lisboa	1	Lisboa	8.497	537.412	10.010	552.700	117,81%	102,84%
Loures	2	Loures e Sacavém	16.930	207.063	1.570	67.949	9,27%	32,82%
Sintra	2	Aigualva-Cacém e Queluz	31.923	379.786	1.710	154.974	5,36%	40,81%
Vila Franca de Xira	3	Vila Franca de Xira, Alverca e Póvoa de Santa Iria	31.812	138.142	1.980	75.444	6,22%	54,61%
Amadora	1	Amadora	2.378	175.738	2.380	175.136	100,08%	99,66%
Odivelas	1	Odivelas	2.636	146.970	430	56.847	16,31%	38,68%
Setúbal	1	Setúbal	23.030	120.864	3.800	98.131	16,50%	81,19%
Seixal	2	Seixal e Amora	9.550	160.237	1.400	69.886	14,66%	43,61%
Montijo	1	Montijo	34.862	52.347	910	36.159	2,61%	69,08%
Barreiro	1	Barreiro	3.639	78.574	1.090	63.353	29,95%	80,63%
Almada	2	Almada e Costa da Caparica	7.021	173.574	1.930	108.615	27,49%	62,58%
Total	17	-	172.278	2.170.707	27.209	1.459.194	15,79%	67,22%

Tabela 2 Comparação da superfície e da população residente nas cidades da AML por oposição ao território administrativo onde estão localizadas, 2011. Fonte: Adaptado de INE (2011).

A partir desta análise, é observada uma aparente contradição: uma área metropolitana que tem mais municípios do que cidades e onde estas últimas representam menos de 1/10 do seu território.

O estatuto administrativo de cidade em Portugal

Para efeitos legais, uma cidade é um aglomerado populacional contínuo com um número de eleitores superior a 8.000, onde existem pelo menos metade dos seguintes equipamentos: hospitais, farmácias, bombeiros, centro cultural, museu e biblioteca, hotéis, escolas (cobrindo os ciclos de ensino obrigatório) e infantários, transportes públicos e parques ou jardins públicos (lei n.º 11/1982 de 2 de Junho). Mais recentemente, esta definição é relacionada com os modelos de ordenamento definidos pelos Planos Directores Municipais. Na prática significa que o aglomerado populacional contínuo é enquadrado pelo perímetro urbano definido no plano (Ferrão et al., 2002 citado in Portas et al., 2003). Acresce ainda que a ligação do aglomerado populacional contínuo com o perímetro urbano obriga a conformar a definição de cidade com os limites administrativos, ou seja, a superfície do assentamento classificado como cidade tem que estar completamente afectada a uma única jurisdição. O eventual desenvolvimento de Planos Directores Intermunicipais pode oferecer uma maior flexibilidade ao reconhecimento legal do estatuto de cidade a assentamentos que partilham superfícies de diferentes jurisdições administrativas (decreto-lei n.º 80/2015). No entanto e considerando o contexto do último recenseamento, os assentamentos com estatuto de cidade têm, em regra, a sua superfície totalmente inscrita num único município.

É com base no parágrafo anterior que são identificadas as 17 cidades da AML. Estes assentamentos são destacados como sendo distintos de entre o meio urbano que constitui a metrópole. Se as cidades são uma unidade física diferente ou destacada do espaço urbano é pertinente perceber quais são os elementos-chave que as diferenciam em relação a este? Não existem outros assentamentos com características idênticas e que possam, igualmente, ser elevados a cidade, consoante a regulação em vigor? Ao mesmo tempo, se as unidades territoriais identificadas como cidades constituem um problema (neste caso, um elemento indefinido) dentro do meio urbano, até que ponto é a AML, um território completamente urbano, na sua dimensão espacial? Portanto, antes de verificar se os 17 assentamentos podem efectivamente ser distinguidos como elementos diferenciadores de entre o meio urbano, é da maior relevância saber qual é a cobertura territorial e a representatividade do meio urbano dentro da escala regional.

O meio urbano na AML

Para responder a este conjunto de questões propõe-se o desenvolvimento e aplicação de uma metodologia apoiada na informação georreferenciada dos Censos (Base Geográfica de Referência de Informação (BGRI)) à escala da AML. Neste sentido, a metodologia é desenvolvida através da fundamentação dos métodos de processamento a aplicar: a filtragem e a desagregação por amostragem e observação.

A informação de base a utilizar justifica-se porque esta corresponde ao resultado das “operações estatísticas mais complexas e dispendiosas que qualquer país pode realizar” (INE, 2013, p. 7), apesar de ter um carácter estático (refere-se à realidade espacial observada num determinado tempo/contexto) e estar relativamente desactualizada (dados de 2011). Nesta medida, a análise permite “uma caracterização detalhada da população e do parque habitacional até à escala da freguesia, secção ou subsecção estatística” (INE, 2013, p. 7). A principal vantagem está na escala territorial que é extremamente detalhada:

A subsecção estatística [é uma] unidade territorial que identifica a mais pequena área homogénea de construção ou não existente dentro da secção estatística [que consiste numa área territorial continua com pelo menos 300 alojamentos]. Corresponde ao quarteirão nas áreas urbanas, ao lugar ou parte do lugar nas áreas rurais ou a áreas residuais que podem ou não conter unidades estatísticas (INE, 2013, p. 28; INE, 2014, p. 15).

A opção por esta base informativa responde ainda directamente a um dos principais objectivos, institucionalmente assumidos, aquando da estruturação e divulgação dos dados dos censos por via de uma base geográfica, conforme menciona Geirinhas (2001):

A estrutura criada [BGRI] dá resposta ao objectivo de dispor de um potente suporte para difusão de informação com um elevado nível de desagregação geográfica, permitindo georreferenciar finalmente os dados a obter pelos Censos 2001, produzir estatísticas de pequenas áreas, delinear produtos e serviços de elevado valor acrescentado, representar o comportamento espacial de fenómenos socioeconómicos através de mapas temáticos, elaborar estudos especializados recorrendo a metodologias de análise territorial e potenciar a sua utilização generalizada por terceiros (p. 68).

Para trabalhar a informação em bruto (conforme é disponibilizada na fonte) é necessário utilizar métodos de processamento devidamente fundamentados. Um primeiro pressuposto é o de que a base de dados contém informação a mais ou elementos que interessa remover da análise. A designação de “área metropolitana” indica que a unidade espacial

agregada corresponde a uma secção de território densamente povoada (considerando a escala nacional ou continental onde está inserida), porém, a superfície, na sua totalidade, não tem uma densidade homogénea. Neste sentido, por hipótese, existem conjuntos de subsecções que são mais povoados do que outros e existem subsecções para as quais não existe informação (ou seja, não existem nem edifícios nem população residente). A validação desta hipótese confirma que a informação em bruto contém elementos que não explicam, de todo, as características da população residente e da habitação dentro desta região - por outras palavras, existem conjuntos de subsecções que têm características que são comuns a muitos espaços não-metropolitanos e que por esta razão, não explicam a atribuição deste desígnio a esta região. A filtragem consiste assim na selecção da informação que melhor explica este desígnio.

Este processo decorre em duas fases sequenciais. A primeira consiste na identificação e remoção das subsecções que, em simultâneo, não têm nem edifícios nem indivíduos residentes (subsecções sem informação estatística para lá da superfície geográfica ou seja “subsecções vazias”). Com este filtro, o número de registos (subsecções) é reduzido de 34.937 para 32.872 (-5,91%).

A segunda fase corresponde ao destaque das “subsecções residuais”, que por definição constituem um conjunto de elementos, que apesar de disporem de alguma informação, estes não são, contudo, úteis para decodificar as características metropolitanas da região. Para identificar estes elementos é necessário empregar um critério: remover as subsecções que tenham, ao mesmo tempo, uma área superior a 10 hectares e uma densidade populacional inferior a 10 habitantes por hectare (valor próximo da densidade média registada na AML). Este critério procura limpar a maioria das subsecções de solo rural/natural, embora também possa incluir alguns elementos com características urbanas (parques florestais, equipamentos e infraestruturas, centros comerciais, parques de escritórios e parques industriais), partindo do pressuposto de que as subsecções urbanas equivalem ao quarteirão e que por esta razão, terão, em regra, uma menor dimensão quando comparados com as subsecções rurais ou naturais, que por sua vez, são maioritariamente constituídas por parcelas agrícolas e/ou florestais delimitadas por caminhos públicos ou vedações (Geirinhas, 2001; INE, 2013). O critério da densidade é justificado pela componente empírica, visto que a formação de um assentamento e a respectiva dimensão têm sempre associados critérios de concentração/dispersão populacional (Stone, 1972). Neste caso, o “urbano” que se pretende destacar corresponde ao sub-sistema formado pelos múltiplos lugares onde as pessoas residem, dentro do contexto metropolitano. Assim, a remoção de subsecções de acordo com o critério proposto significa que apenas serão descartadas as parcelas (sem arruamentos nem caminhos públicos) com uma extensão superior a 10 hectares, nas quais residem menos de 100 pessoas.

A execução desta última fase gera uma nova camada: o conjunto das subsecções residuais. A filtragem fica concluída com a subtracção do conjunto formado pelas subsecções vazias e residuais a partir da informação de base, gerando assim uma nova camada constituída pelas subsecções com características urbanas, considerando o tipo de informação disponível.

Grupos	Subsecções	Edifícios	Alojamentos	Famílias	Indivíduos	Área (Hectares)
Subsecções Vazias	2.065	0	0	0	0	32.653
Subsecções Residuais	2.818	49.506	60.479	40.473	109.482	216.459
Somatório Vazias e	4.883	49.506	60.479	40.473	109.482	249.112

Residuais						
Subsecções Urbanas	30.055	399.451	1.427.379	1.107.302	2.712.394	51.079
Subsecções em Bruto (AML - Totais)	34.938	448.957	1.487.858	1.147.775	2.821.876	300.190
% Subsecções Vazias	5,91%	0%	0%	0%	0%	10,88%
% Subsecções Residuais	8,07%	11,03%	4,07%	3,53%	3,88%	72,11%
% Somatório Vazias e Residuais	13,98%	11,03%	4,07%	3,53%	3,88%	82,98%
% Subsecções Urbanas	86,02%	88,97%	95,94%	96,47%	96,12%	17,02%

Tabela 3 Resultados quantitativos do processo de Filtragem. Fonte: Autor, Adaptado de INE (2011).

A Tabela 3 mostra os resultados gerados pelo processo de filtragem, explicando a relação entre a representatividade de cada uma das três camadas distinguidas em relação ao todo (BGRI, AML). Esta representatividade é aferida através do peso relativo de variáveis-chave: edifícios, alojamentos, famílias, indivíduos e superfícies. As subsecções urbanas representam 86,02% do total, mas apenas 17,02% da superfície da AML, o que valida a observação baseada na dicotomia entre o urbano e o rural/natural, confirmando, que, em média, as subsecções urbanas têm uma dimensão muito mais reduzida que as subsecções com características rurais ou naturais (Geirinhas, 2001; INE, 2013); os 51.079 hectares das subsecções urbanas concentram 88,97% dos edifícios, 95,94% dos alojamentos, 96,47% das famílias e 96,12% dos indivíduos. Em conclusão, estes números validam os métodos e as opções empregues. Estes resultados demonstram que a caracterização da população residente e da habitação na AML pode ser explicada através de uma análise centrada sobre uma superfície equivalente a um quinto do total (Figura 1).

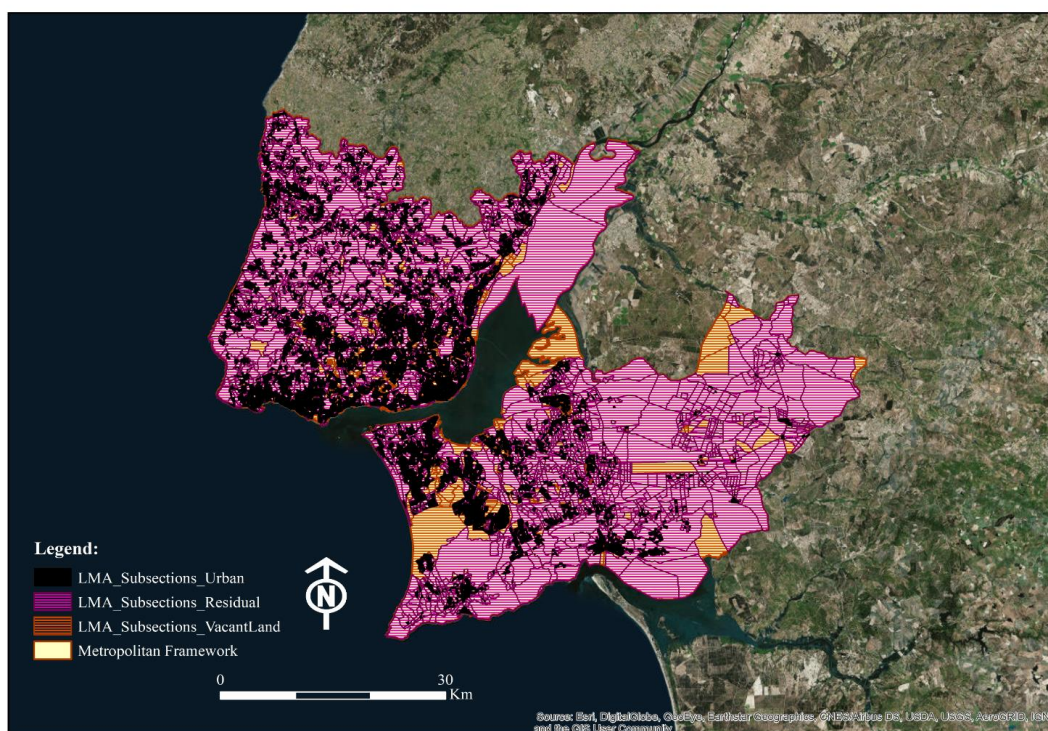


Figura 1 Distribuição dos Resultados do Processo de Filtragem. Elaboração Propria, com base em dados INE (2011), DGT (2017), & ESRI (2017).

A multiplicidade e heterogeneidade de assentamentos dentro do meio urbano na AML

As subsecções urbanas representam o meio urbano, isto é, o espaço com características urbanas, no qual a larga maioria das pessoas reside. Neste conjunto residem 2.712.394 pessoas. Ainda assim, neste meio urbano existem múltiplos tipos de assentamento, confirmando a elevada heterogeneidade desta região. Para uma maior ou menor extensão, assume-se agora, que dentro do meio urbano é possível isolar um conjunto de áreas nas quais os efeitos da urbanização com intensidade metropolitana são mais evidentes do que noutras. Desde o início do processo de metropolização existem assentamentos que foram completamente transformados, ao mesmo tempo que existem outros, onde as suas características morfológicas têm sido pouco alteradas desde então.

Portanto, nesta fase, o principal objectivo é desagregar as subsecções urbanas em diferentes unidades individuais associadas a um assentamento ou lugar principal. O método é apoiado em informação de base e na observação de imagens aéreas actualizadas sobre a AML. Para proceder à desagregação de unidades territoriais, são estabelecidos um conjunto de critérios e pressupostos, que conduzem à obtenção de uma amostra: (i) esta não segue um alinhamento administrativo, ou seja, podem ser delimitadas unidades singulares que extravasam os limites de dois municípios diferentes; (ii) não se pretende formar ou estabelecer limites e identidades fechadas para cada uma das unidades, ou seja, quando se delimita a unidade territorial de Queluz, esta inclui lugares como Massamá, Monte-Abrão, Tercena ou Queluz de Baixo, logo a identificação desta unidade (Queluz) não significa que os restantes lugares tenham efectivamente que ser associados à delimitação ou conjunto proposto. A interpretação de imagem aérea, a esta escala (meio urbano metropolitano) sugere estes resultados como hipótese, mas é necessário testar outras alternativas ou aprofundar o estudo do ambiente urbano caso a caso (à escala de cada uma das unidades territoriais) para perceber em que medida estes diferentes lugares formam um todo com origem ou centro em Queluz ou se por outro lado, a delimitação proposta não se justifica; (iii) os limites (“flexíveis”) são definidos a partir da selecção dos lugares aos quais está associada uma determinada área urbana (conjunto de subsecções). Para seleccionar os lugares são aplicados três critérios, de forma sequencial, nomeadamente, a identificação dos lugares com estatuto de cidade em cada um dos 18 municípios, a identificação dos lugares que, mesmo não sendo cidade, são sede-administrativa de um município, e a observação empírica dos elementos residuais, isto é a identificação dos lugares, onde as evidências de urbanização de escala metropolitana são mais visíveis através escala da área urbanizada (dimensão), pelo espaço temporal das transformações e pela representatividade destas últimas na forma urbana de cada lugar. Depois de seleccionar todos os lugares, são formadas as unidades territoriais (conjuntos de lugares ou formadas por pelo menos um lugar). Na escolha dos lugares para formação de unidades territoriais e na respectiva delimitação podem existir alterações a partir da confrontação entre as subsecções identificadas e a imagem aérea. Por vezes, existem ligeiros ajustamentos que envolvem poucas subsecções, como por exemplo, alocar a outra unidade territorial um número reduzido de subsecções identificadas como sendo pertencentes a um determinado lugar, sendo que este por si só constitui uma unidade territorial própria. Noutros casos, os ajustamentos são de maiores dimensões, sempre que a um lugar inicial forem adicionados/removidos outros lugares ou partes substanciais de outros lugares. Não raras vezes, limites topográficos pesados, como colinas acentuadas, rios ou outros cursos de água, infra-estruturas de grande escala, grandes secções de espaço aberto com uso indefinido ou expectante, e fortes gradações entre tecidos urbanos mais compactos e com estruturas de maior capacidade para áreas urbanas fragmentadas e de edificação dispersa e isolada são utilizados como referências para estabelecer divisões entre diferentes unidades territoriais; noutros casos e em sentido inverso, a continuidade dos tecidos urbanos pode ser o elemento mais relevante para explicar a anexação de diferentes lugares ou a sua coexistência numa única unidade territorial.

A aplicação integral do processo de desagregação tem como resultado a identificação de 71 unidades territoriais dentro do meio urbano; o negativo das unidades territoriais corresponde, em regra, a pequenos assentamentos situados na AML, mas que têm passado relativamente ao lado do intenso processo de urbanização que marcou a evolução deste território nas últimas décadas. Para permitir uma leitura mais sistematizada à escala metropolitana é necessário re-agregar as unidades que compõem o meio urbano em diferentes sub-conjuntos (Figuras 2 a 5): as cidades (17), as vilas-sede (8) e os assentamentos com escala (46) por oposição aos pequenos assentamentos. Portanto, o processo é desenvolvido em três fases sequenciais: a agregação de unidades territoriais consoante o estatuto administrativo do assentamento; a fusão das três camadas resultantes do processo anterior; e a obtenção do conjunto residual, isto é, o resultado da diferença entre as subsecções que constituem o meio urbano e a camada composta pelas 71 unidades territoriais destacadas.

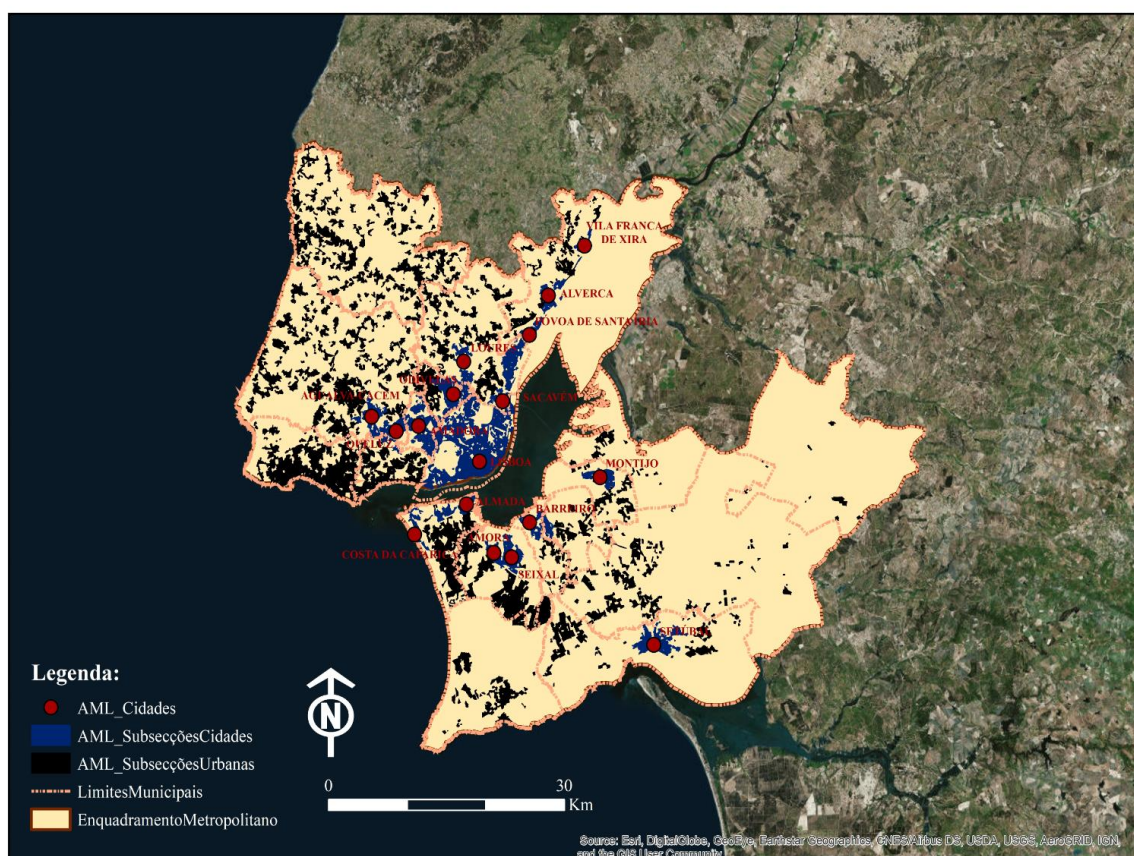
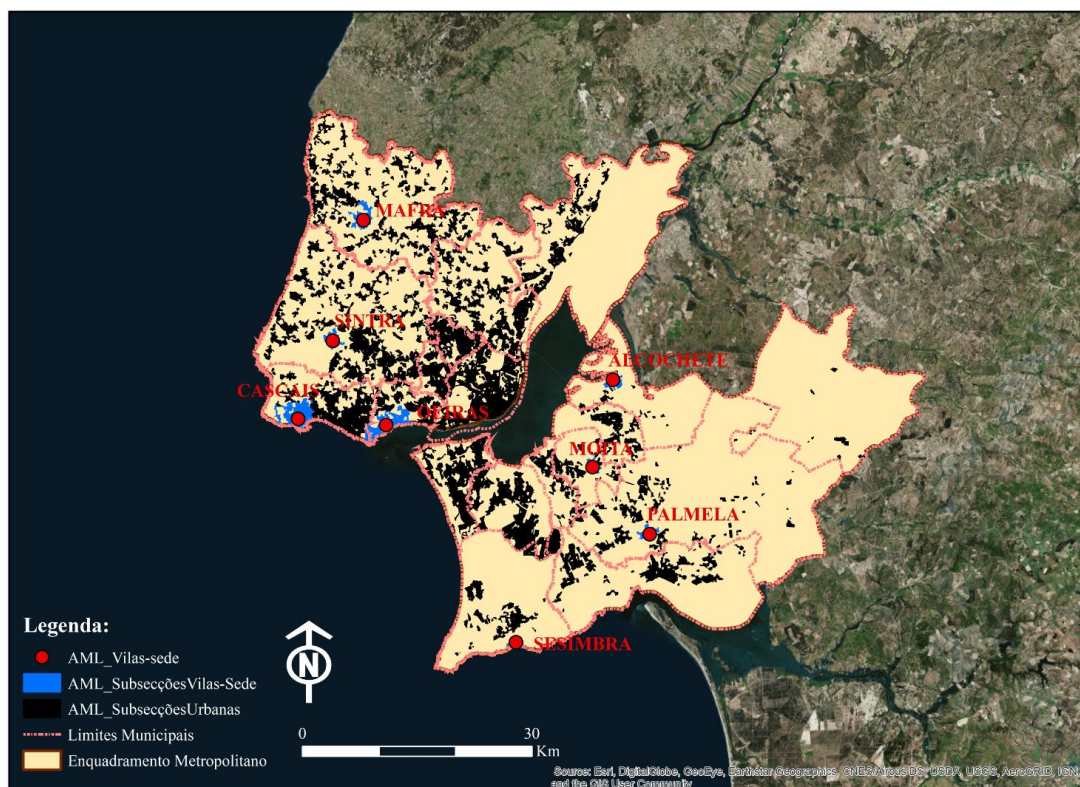


Figura 2 Distribuição espacial das cidades. Elaboração Propria, com base em dados INE (2011), DGT (2017), & ESRI (2017).

Figura 3



Distribuição espacial das vilas-sede. Elaboração Propria, com base em dados INE (2011), DGT (2017), & ESRI (2017).

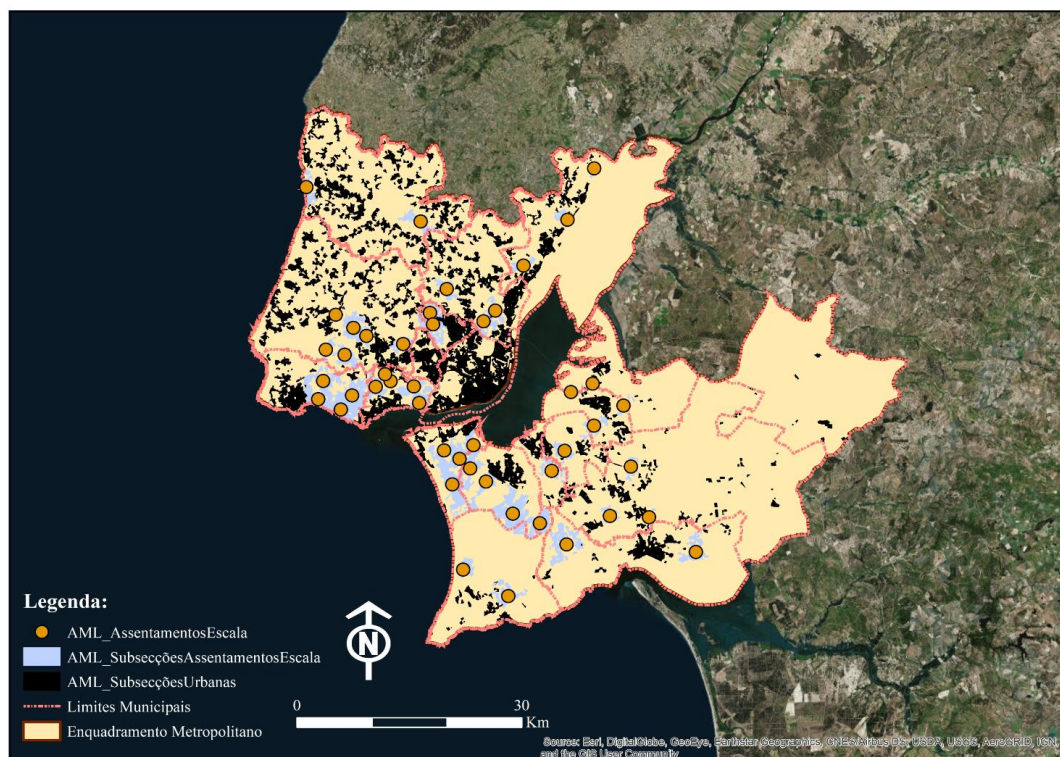


Figura 4 Distribuição espacial dos assentamentos com escala. Elaboração Propria, com base em dados INE (2011), DGT (2017), & ESRI (2017).

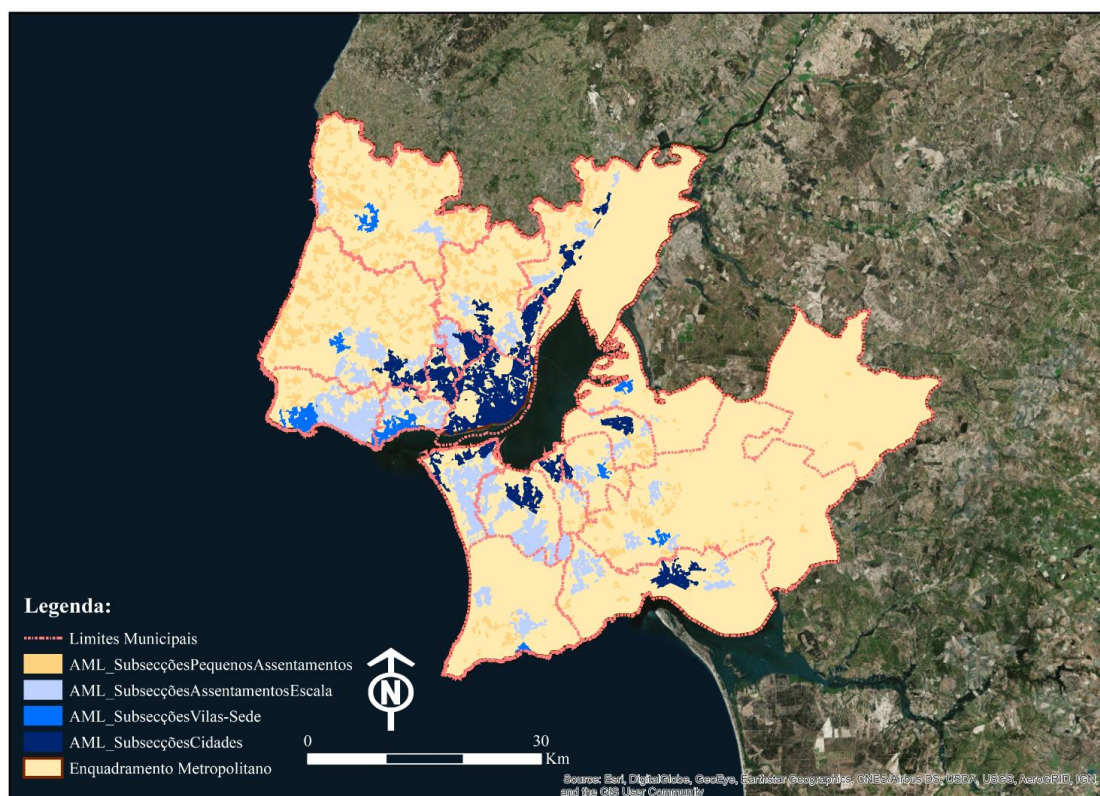


Figura 5 Distribuição espacial dos principais sub-conjuntos que compõem o meio urbano. Elaboração Propria, com base em dados INE (2011), DGT (2017), & ESRI (2017).

O processo de filtragem demonstrou que as subsecções urbanas são representativas, num sentido espacial, do meio urbano na AML. Posto isto, importa saber qual é o grau de heterogeneidade deste território e até que ponto o estatuto administrativo constitui um suporte realista do sistema urbano metropolitano?

Grupos	Subsecções	Edifícios	Alojamentos	Famílias	Indivíduos	Área (Hectares)
Subsecções Urbanas	30.055	399.451	1.427.379	1.107.302	2.712.394	51.079
Subsecções Cidades	11.386	149.758	859.729	674.649	1.603.362	14.492
Subsecções Vilas-Sede	1.999	26.766	90.514	65.610	157.557	3.202
Subsecções Assentamentos com Escala	11.646	162.508	405.812	316.076	816.588	18.973
Subsecções Pequenos Assentamentos	5.025	60.644	72.726	51.563	136.307	14.413

Tabela 4 Resultados absolutos e agregados do processo de desagregação aplicado ao meio urbano. Autor, Adaptado de INE (2011).

Grupos	Subsecções	Edifícios	Alojamentos	Famílias	Indivíduos	Área (Hectares)
Subsecções Cidades	37,88%	37,49%	60,23%	60,93%	59,11%	28,37%
Subsecções Vilas-Sede	6,65%	6,70%	6,34%	5,93%	5,81%	6,27%
Subsecções Assentamentos com Escala	38,75%	40,68%	28,43%	28,54%	30,11%	37,14%
Subsecções Pequenos Assentamentos	16,72%	15,18%	5,10%	4,66%	5,03%	28,22%

Tabela 5 A representatividade das várias camadas no meio urbano metropolitano (%). Fonte: Autor, Adaptado de INE (2011).

Os resultados quantitativos (Tabela 4 e 5) oferecem uma resposta convincente para as duas questões.

Por um lado, o meio urbano é um sistema com uma elevada heterogeneidade, onde coexistem cidades - lugares que numa superfície equivalente a $\frac{1}{4}$ do meio urbano concentram mais de metade dos alojamentos, das famílias e dos indivíduos residentes - com pequenos assentamentos - espaços urbanos que ocupam uma superfície semelhante à das cidades, mas onde existe apenas 5% dos alojamentos, famílias e indivíduos residentes. Significa, portanto, que o território ocupado por lugares reconhecidos como cidade é praticamente tão extenso como a área preenchida por pequenos assentamentos. Ao mesmo tempo, uma parte considerável do território (quase metade da superfície) é composta por assentamentos que concentram poder político (vilas que são sede de município) e por um conjunto muito diverso de assentamentos, mas que partilham entre si, e pelo menos em parte, as rápidas transformações geradas pelo elevado ritmo de urbanização observado desde a segunda metade do século XX - alguns evoluíram a partir de pequenos assentamentos com uma natureza rural até assentamentos urbanos orientados por múltiplas dinâmicas (desenvolvimento da indústria, dos serviços avançados, do turismo, do investimento em habitação e das redes de infra-estruturas que garantem uma mobilidade permanente e possibilitam a extensão e a densificação descentralizada do espaço vivenciado).

Por outro lado, as várias camadas em si mesmas incluem uma elevada heterogeneidade de assentamentos: (i) as cidades juntam assentamentos com uma forte presença administrativa (Lisboa, Almada, Amadora, Vila Franca de Xira) com assentamentos que não têm uma jurisdição política própria (Agualva-Cacém, Amora, Costa da Caparica, Alverca) ao mesmo tempo que incluem assentamentos com uma dimensão populacional muito significativa à escala regional/nacional (Lisboa, Amadora, Setúbal, Barreiro, Almada, Agualva-Cacém, Queluz) com outros que não são maiores que algumas cidades médias a nível nacional ou que são inclusivamente mais pequenos que outros centros que não são designados como cidade (Loures, Costa da Caparica, Vila Franca de Xira); (ii) as vilas-sede incluem desde pequenos assentamentos, onde as transformações metropolitanas foram pouco evidentes na forma dos tecidos (significa que as malhas urbanas históricas continuam a preencher uma parte substancial da área urbana destas unidades e que estas no seu todo, têm um número relativamente pequeno de residentes, atendendo ao enquadramento regional em que se inserem), como Sintra, Palmela ou Sesimbra até centros de maior escala como Oeiras e Cascais (que não estão longe dos maiores centros populacionais da metrópole); (iii) entre os assentamentos que não têm nem estatuto de cidade nem uma jurisdição própria, a diversidade também é evidente, uma vez que existem desde centros com maior número de habitantes que algumas das

idades e vilas-sede da metrópole (Algés, Quinta do Conde, Carnaxide, Rinchoa, Parede, São Domingos de Rana, Algueirão, Charneca da Caparica) até pequenas localidades com cerca de 1.000 habitantes (Cabanas, Lagoa de Albufeira, Atalaia, Samouco).

Conclusão

Estes resultados confirmam que o estatuto administrativo (ser reconhecido como cidade ou ser sede-administrativa de uma jurisdição territorial) não explica a dimensão metropolitana da região. Desde logo, os dados mostram que um assentamento pode ser cidade sem ter um território administrativo sob seu controlo. Ao mesmo tempo, existem tanto os assentamentos com território administrativo que mantêm uma dimensão relativamente reduzida dentro do sistema urbano onde estão inseridos (às vezes acontece mesmo dentro do próprio território administrativo que regulam) como outros que têm um território sobre o qual exercem regulação em conjunto com uma dimensão populacional superior ao de algumas cidades, mas que apesar de tudo, não têm esse reconhecimento. No conjunto formado pelos assentamentos sem estatuto nem poder administrativo próprios residem mais de 800.000 pessoas, que corresponde a mais de ¼ da população residente na AML como um todo.

Destes assentamentos, pelo menos um largo número, têm vindo a ser substancialmente transformados desde 1950, razão pela qual um estudo sobre as dinâmicas de evolução ou sobre as tendências e projecções de desenvolvimento da metrópole de Lisboa deve sempre integrar uma leitura que extravase a dimensão administrativa do território. Porque este tipo de análise não consegue explicar, por si só, o meio urbano dentro da região ao negligenciar uma quantidade considerável de assentamentos que constituem uma parte elementar deste sistema. Se um estudo sobre o fenómeno urbano inclui uma análise das cidades e das suas transformações e se é reconhecido que a metrópole forma uma rede, onde os vários assentamentos estão inter-ligados entre si formando um sistema de elevada complexidade e conectividade, então qualquer transformação ou perspectiva de transformação (ou conjunto de alterações com escala metropolitana) de territórios que ficam situados entre cidades ou entre vilas-sede deve ser detalhadamente analisada de modo a obter um conhecimento mais completo da problemática (ou seja, de modo a oferecer uma representação mais próxima da realidade complexa em observação).

Referências

- Busquets, J. (2004). *Barcelona: la construcción urbanística de una ciudad compacta*. Barcelona: Ediciones del Serbal.
- Cavaco, C. (2009). *Formas de habitat suburbano: tipologias e modelos na Área Metropolitana de Lisboa* (Dissertação de Doutoramento). Universidade de Lisboa, Lisboa.
- Decreto-lei n.º 80/2015 de 14 de Maio. Diário da República n.º 93 - 1.ª Série*. Aprova a revisão do Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial. Recuperado em 24 de Maio de 2018 de <https://dre.pt/web/guest/pesquisa/-/search/67212743/details/maximized>.
- Direcção Geral do Território. (2017). *Carta Administrativa Oficial de Portugal*. Recuperado em http://www.dgterritorio.pt/cartografia_e_geodesia/cartografia/carta_administrativa_oficial_de_portugal_c

aop_/.

ESRI. (2017). *Imagery Basemap*. Recuperado de <https://www.arcgis.com/home/webmap/viewer.html?useExisting=1&layers=10df2279f9684e4a9f6a7f08febac2a9>.

ESRI. (2018). *Imagery Basemap*. Recuperado de <https://www.arcgis.com/home/webmap/viewer.html?useExisting=1&layers=10df2279f9684e4a9f6a7f08febac2a9>.

Friedmann, J., & Miller, J. (1965). The Urban Field. *Journal of American Institute of Planners*, 31 (4), 312-320.

Friedmann, J. (1966). Two concepts of urbanization: a comment, *Urban Affairs Review*, 1 (4), 78-84.

Geirinhas, J. (2001). Base Geográfica de Referenciação de Informação: conceitos e metodologias. *Revista de Estudos Regionais*, 67-73.

Henriques, J. (2017). A bolha imobiliária de 2008: uma análise acerca da evolução do valor dos imóveis em Portugal. *Revista de Geografia e Ordenamento do Território (GOT)*, 11, 215-239.

Instituto Nacional de Estatística, I.P. - Portugal. (2013). *Censos 2011: Preparação, metodologias e conceitos*. Lisboa: Instituto Nacional de Estatística.

Instituto Nacional de Estatística, I.P. - Portugal. (2014). *Tipologia de Áreas Urbanas* (Relatório Técnico), Lisboa: Instituto Nacional de Estatística.

Instituto Nacional de Estatística, I.P. - Portugal. (1952). *Censos da População e da Habitação, 1950*. Recuperado de https://censos.ine.pt/xportal/xmain?xpid=INE&xpgid=censos_historia_pt.

Instituto Nacional de Estatística, I.P. - Portugal. (1996). *Censos da População e da Habitação, 1991*. Recuperado de https://www.ine.pt/xportal/xmain?xpid=INE&xpgid=ine_publicacoes&PUBLICACOESpub_boui=65588377&PUBLICACOESmodo=2.

Instituto Nacional de Estatística, I.P. - Portugal. (2011). *Censos da População e da Habitação, 2011*. Recuperado de https://censos.ine.pt/xportal/xmain?xpid=CENSOS&xpgid=ine_censos_publicacao_det&contexto=pu&PUBLICACOESpub_boui=73212469&PUBLICACOESmodo=2&selTab=tab1&pcensos=61969554.

Lei n.º 11/1982 de 2 de Junho. Diário da República n.º 125 - I Série. Estabelece o regime de criação e extinção das autarquias locais e de designação e determinação da categoria das povoações. Recuperado em 24 de Maio de 2018 de <https://dre.tretas.org/dre/34390/lei-11-82-de-2-de-junho>.

Lei n.º 44/1991 de 2 de Agosto. Diário da República n.º 176 - I Série-A. Áreas metropolitanas de Lisboa e do Porto.

Recuperado em 24 de Maio de 2018 de <https://dre.pt/pesquisa/-/search/686608/details/maximized>.

Nunes, J. (2011). *Florestas de Cimento Armado*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian.

Portas, N., Domingues, A., & Cabral, J. (2003). *Políticas Urbanas: Tendências, Estratégias e Oportunidades*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian.

Portas, N., Domingues, A., & Cabral, J. (2011). *Políticas Urbanas II: Transformações, Regulação e Projectos*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian.

Soares, N., & Domigues, A. (2003). Consolidação e maturidade demográfica de uma área metropolitana. Em J. A. Tenedório (2003) *Atlas da Área Metropolitana de Lisboa* (pp. 121-145). Lisboa: Área Metropolitana de Lisboa.

Sjoberg, G. (1965 [1960]). *The Preindustrial City: Past and Present*. New York: The Free Press.

Stone, P. A. (1972). The Economics of Form and Organisation of Cities. *Urban Studies*, 9 (3), 329-346.

Formal City Vs Informal City. From the clandestine neighbourhoods to the concept of UAIG (urban areas of illegal genesis)

Ana Catarina Graça | acatarina.graca@gmail.com

ISCTE - Instituto Universitario de Lisboa, Dinâmia - CET, Lisbon, Portugal

Resumo

Ao longo do tempo, as definições de cidade formal e informal têm sido alteradas ou adquirido significados diferentes perante os diversos campos da actividade humana.

Desde da década de 1950, a industrialização e as mudanças nas práticas rurais levaram a uma aceleração da migração em massa de pessoas das áreas rurais para as grandes cidades, o que deu origem a numerosos assentamentos informais nos subúrbios das cidades. Um grande fluxo populacional desloca-se para as cidades à procura de melhores condições de vida. O principal objectivo deste artigo é apresentar as mudanças que ocorreram no território, tendo como foco a periferia da cidade de Lisboa com a construção dos bairros clandestinos, demonstrando através de um mapeamento, a evolução destes espaços informais na cidade formal, para demonstrar como as Áreas Urbanas de Génese Ilegal (AUGI) se desenvolveram e influenciaram as transformações e visões da cidade formal, e a relação que as pessoas tem com o lugar que habitam.

Palavras Chave

cidade formal, cidade informal, bairros clandestinos, áreas urbanas da génese ilegal.

Abstract

Over time, the definitions of formal and informal city have been changed or acquired different meanings in the various fields of human activity. Since the 1950s, the industrialisation and changes in rural practices caused an accelerating mass migration of people from rural areas to major cities, which gave rise to numerous informal settlements on the peripheries of the cities. A large rural migration flows to cities searching for better living conditions.

The main goal of this paper is to present the transformations that have occurred in the territory, with a focus on the peripheries of the city of Lisbon with the constructions of clandestine neighbourhoods, demonstrating through a mapping, the evolution of these informal territories in the formal city, to assess how the Urban Areas of Illegal Genesis (UAIG) developed and influenced the transformations and visions of the formal city, and the relationship that people have with the place they inhabit.

Keywords

formal city, informal city, clandestine neighbourhoods, Urban Areas of Illegal Genesis

Introduction

Portugal, at the beginning of the 1960s, develops an alternative housing, at the margin of the formal market, in rural area on the outskirts of Lisbon. In the periphery migrants tried to replicate the rural environments which transformed the order of the former city. The phenomenon is denominated clandestine neighbourhoods, until 1995, where it is later designated by Urban Areas of Illegal Genesis (AUGI) due to law 91/95 of September (Regime for the Urban Reconversion of Urban Areas of Illegal Genesis 1995, 2018), with the introduction of the exceptional regime for the urban reconversion of urban areas of illegal genesis.

This is associated to buildings not licensed and disrespecting the planning legislation of the territory. These informal areas defined the image of the cities, as places of mass housing construction without any infrastructure or plan. In our days, UAIG have good relationship with the road network although have deficit of good urban physical conditions and is difficult to implement primary infrastructures. The neighbourhoods are the result of self-construction and perennial materials and self-urbanization of the population, and occurred overnight, being immediately inhabited in order to hinder possible demolitions.

Informal Settlements in the world

Over the last decades, we have witnessed the accelerated growth of the urban population and the continued expansion of cities at the global level, resulting from uncontrolled urbanization processes, leading to the uncontrolled proliferation of informal settlements, spontaneously and unplanned (Llyod, 1979). In this way, cities are today marked by two opposing realities - formal city vs. informal city, which are related and confused, and there is often no precise division between them.

For Lefebvre (1968), it is only possible to evolve, as a society if in the urban life of cities there is a sharing of ways of life and ways of thinking, the result of different experiences between people. It is important to define the object from a context that takes into account its spatial and social processes, and allows within the field of architecture and urbanism to classify informal settlements in the current urban context. It is relevant to recognize in informal settlements a phenomenon produced by a set of individual actions.

About one billion people live in informal settlements around the world and the problem seems to be a threefold increase by 2050 (UN-HABITAT, 2003). It is also estimated that by 2050 the rural population will decline significantly, with a strong increase in the urban population, with an emphasis on larger cities.

In the global world, informal settlements take various terms, such as slums, slums (Portugal), "bairros clandestinos" (Portugal), "favelas" (Brazil), "musseques" (Angola), and "caniços" (Mozambique), among others. Although with different origins and types of occupation, self-produced urban scenarios spread all over the world.

It is relevant to recognize in informal settlements a phenomenon produced by a set of individual actions that result in a spatial composition usually classified as organic or spontaneous, whose geometry is associated with irregularity rather than regularity.

The UN-HABITAT, in its report "The Challenge of Slums: Global Report on Human Settlements" (2003), defines informal

settlements as areas where problems prevail such as incapacity to legalize the lot, poor quality and durability of housing, lack of sanitary installations, lack of primary infrastructures, lack of living space.

Informal problem in the formal city – case study of Lisbon

Portugal, at the beginning of the 1960s, develops an alternative housing, across the entire Portuguese territory, at the margin of the formal market, in rural areas on the outskirts of large urban centres. Following the process of attraction of rural urban centres, this phenomenon has reached a large scale in the Metropolitan Area of Lisbon, with the creation of multiple clandestine settlements, through parcelling and clandestine construction.

The main cause of the increase in the practice parcelling of illegal land settlement and clandestine construction in the main urban areas is due to the great pressure exerted by the working masses in search of working conditions and the consequent demand for housing.

The appearance of clandestine emerges as a result of the socioeconomic and political conjuncture of the 1940s and 1950s, and the clandestine phenomenon worsened in the 1960s and 1970s, with a significant increase in the south margin, where the greatest demographic the new conditions of accessibility and employment created, namely, the installation of the industry in the Setúbal Peninsula, the “Ponte 25 de Abril” and the south highway. The process of decentralization of power following the political breakdown of 1974, with the creation of local authorities, did not reduce the increase in the parcelling and clandestine construction. This phenomenon happens to be of municipal responsibility, passing the municipalities to invest in the resolution of the problem.

In this context, the phenomenon evolved to large dimensions and reached in the 1980s, uncontrolled proportions in some municipalities of the Metropolitan Area of Lisbon, for the first time in 1995, an exceptional regime for the reconversion of these areas.

The characterization of the clandestine phenomenon is done through initiatives promoted by the central administration and often executed with the support of academic institutions and the participation of municipalities, the following mapping stand out: the 1st Inquiry on Clandestine Construction, in 1977 (Figure 1); the mapping of "Clandestine Housing in the Lisbon Region", in 1984 (Figure 2); the Urban Areas of Illegal Genesis delimitation process in 1995; the mapping of Helena Rolo, in 2005 (Figure 3).

In the 1st Inquiry on Clandestine Construction in 1977, the survey only reports on construction, ignoring data on allotments and unoccupied plots.

According to Craveiro (2010) the actions are not homogeneous and it is possible to typify the various clandestine processes, which vary according to the reasons that gave rise to it, the place and the time in which they arose and the form they acquired, being possible to identify three types of clandestine: 1| Scattered buildings; 2| Construction / Allotment destined to the 1st housing; 3| Construction / Allotment for the second home.



Figure 1 Mapping the First Inquiry on Clandestine Construction (Rolo, 2005, p.82).



Figure 2 Mapping "Clandestine Housing in the Lisbon Region" (Rolo, 2005, p.83).

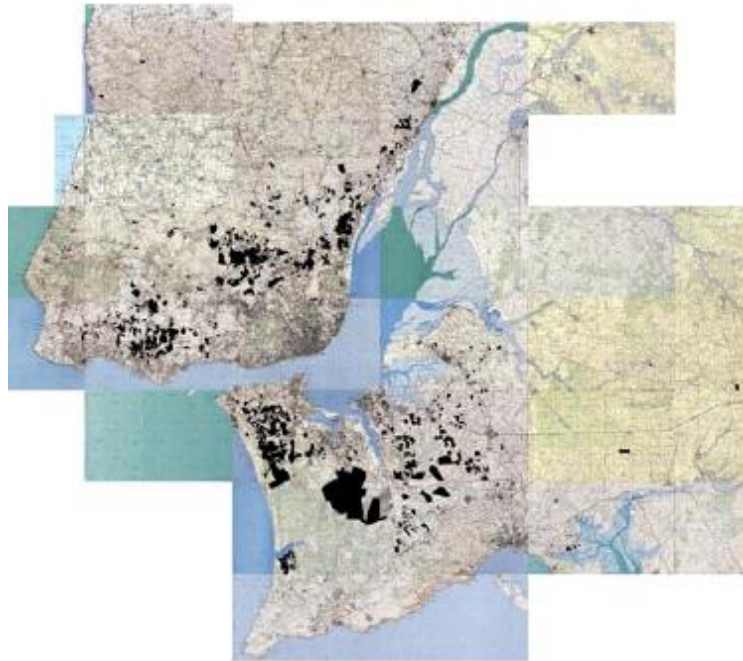


Figure 3 Mapping UAIG (Rolo, 2005, p.84).

From clandestine urbanization to UAIG - legislative developments

Legislation and regulation of the clandestine phenomenon began to emerge in response to the economic, social and urban environment that characterized the 1950s and 1960s through control, transformation and land use.

At the beginning of the 50's, the main concerns were not only the healthiness and the habitability of the buildings, but also their aesthetics, being implemented the requirement of the licensing for the execution of actions with Law no. 38382 of August 7, 1951, which approves the RGEU (General Regulation of Urban Buildings). The first land policy was to discipline and regulate the occupation of the territory in the late 1950s in an attempt to control and halt the consumption of spaces in the outskirts of large cities, with Law no. 2099 of August 14, 1959, with the Urbanization Plans.

In 1965 a new concept of urban subdivision was introduced, with the publication of Decree-Law no. 46673 of 29 November, which intended that the administrative authorities (local authorities) be able to intervene efficiently on the urbanization instalments, with the license that titled the division of the soil, and previously only needed writing to register the lots. This law did not condition the division of rustic buildings into new rustic buildings, which led landowners to divide large rustic estates into smaller land, which later sold as housing lots, that is, lots were legally individualized, although without urban nature, since they did not result from instalment payments under Decree-Law no. 46673.

The concept of urban subdivision was amended by Decree-Law no. 289/73 of 6 June, which describes urban subdivision

as

"(...) an operation having as its object or simply the division into lots of any area of one or more buildings situated in urban or rural areas, and intended for immediate or subsequent construction (...)" (Decree-Law no. 289/73)

In 1976, a new land law was introduced, Decree-Law no. 794/76 of 5 November, which is intended to replace, in full, Decree-Law no. 576/70 of 24 November, which defines the fundamental principles and norms on land politics.

The first regime for the reconversion of clandestine construction areas is the introduction of Decree-Law no. 804/76 of 6 November.

"The phenomenon of clandestine construction (...) has recently undergone an intense development, in such a way that the areas occupied by clandestine construction are nowadays in large numbers and often of great extension." (Decree-Law no. 804/76)

This law establishes for the first time the definition of clandestine,

"(...) areas of clandestine construction are considered those in which there is a marked percentage of constructions carried out without a legally required license, including those carried out on land lots without the competent license" (Decree-Law no. 804/76).

The diploma presents three possible solutions for the reconversion of clandestine construction areas - legislation, temporary maintenance and demolition. Following the publication of this diploma, the sale of undivided assets continues to be sold, only in 1984, Decree-Law no. 400/84 of 31 December, the sale of plots of land in unoccupied "avos" ends.

Over several decades the various attempts at reconversion and normative efforts, which ended in 1995 with the approval of the exceptional regime for urban redevelopment of urban areas of illegal genesis approved by Law no. 91/95 of 2 September. This law marks the transition from the definition of clandestine to definition of UAIG.

The law of the UAIG required the municipalities to delimit the perimeter of the existing urban areas of illegal genesis (Figure 4) in their respective territories and the definition of the modality of reconversion to adopt, on its own initiative or at the request of any interested part.

The absence of data in some municipalities of the Metropolitan Area of Lisbon, in the delimitation of UAIG in the territory, such as Cascais and Amadora that did not present the information, Lisbon that did not delimit any UAIG and absence of Odivelas is due to the fact that, to date, still not to be county, being only one of the parish of Loures.

1997
UAIG
(no. Polygon)

ALCOCHETE	2
ALMADA	39
AMADORA	—
BARREIRO	19
CASCAIS	—
LISBOA	—
LOURES	17
MAFRA	2
MOITA	22
MONTIJO	27
ODIVELAS	
OEIRAS	10
PALMELA	33
SEIXAL	84
SESIMBRA	16
SETUBAL	39
SINTRA	102
VILA FRANCA DE XIRA	38
TOTAL	603

Figure 3 Data on UAIG from DGOTDU in 1997 (Rolo, 2005, p.86).

Conclusion

In the last 40 years, the clandestine phenomenon has undergone several modifications that forced to rethink the urban questions. The process of reconversion with the application of Law no. 91/95 has already shown great results, but the continuity of existing conversion procedures may lead to a definitive resolution of the problem, and another type of resolution and intervention methodology in these a broader vision, ensured the quality of life of these places.

This preoccupation with socio-cultural, geographical and political specificity, along with an interest in broadening the discussion about areas of illegal genesis in the Metropolitan Area of Lisbon and the formal-informal dichotomy, were among the main motivations behind this paper. It is urgent to look at these informal neighbourhoods and adopt strategies to (re) living the space for (re) integrate into the urban structure of the city.

References

- Craveiro, M. T. (2011). Do 'bairro clandestino' às 'Áreas de Génese Ilegal', um problema que permanece em Portugal. *Da irregularidade fundiária urbana à regularização: análise comparativa Portugal-Brasil* (pp.33-61). São Paulo: EDUC, Editora da PUC-SP.
- Costa Lobo, M.L. da. (1989). O que não se tem dito sobre a clandestinidade. *Encontros sobre construção clandestina III*, Direcção-Geral do Ordenamento do Território, 11-16.

Decree-Law 46673/59. Diário do Governo n.º 271/1965, Série I (1959, November 29). Managed urban allotments. Retrieved on 24 of May 2018, from <https://dre.pt/application/conteudo/507825>.

Decree-Law 289/73. Diário do Governo n.º 133/1973, Série I (1973, June 6). Reviews the regime approved by Decree-Law No.46673, which regulates the intervention of the administrative authorities responsible in the allotment operations. Retrieved on 24th, May, 2018, from <https://dre.tretas.org/dre/13967/decreto-lei-289-73-de-6-de-junho>.

Decree-Law 804/76. Diário da República n.º 260/1976, Série I (1976, November 6). Determine the measures to be applied in clandestine construction, as well as in clandestine. Retrieved on 24th, May, 2018, from https://dre.pt/pesquisa/-/search/407335/details/normal?p_p_auth=2obqC3Hf.

Decree-Law 400/84. Diário da República n.º 301/1984, Série I (1984, December 31). Establishes the new legal regime for urban subdivision operations and repeals Decree-Law No.289/73, of June 6 (in the use of the legislative authorization granted to the Government by Law No.25/84, of July 13). Retrieved on 24th, May, 2018 from <https://dre.tretas.org/dre/15018/decreto-lei-400-84-de-31-de-dezembro>.

Ferreira, A. F. (1984). Crise do Alojamento e construção clandestina em Portugal. *Sociedade e Território*, 1, 29-35.

Guerra, I. (1993). Viver na Periferia. *Sociedade e Território*, 18, 106-108.

First policy land Decree-Law 576/70. Diário do Governo n.º 273/1970, Série I (1970, November 24). Defines land policy to reduce the cost of land for construction. Retrieved on 24th, May, 2018 from <https://dre.tretas.org/dre/16693/decreto-lei-576-70-de-24-de-novembro>.

Land Law 794/76. Diário da República n.º 259/1976, Série I (1976, November 5). Approve land policy. Retrieved on 24th, May, 2018 from <https://dre.pt/pesquisa/-/search/409292/details/maximized>.

Lei n.2099, de 14de, Law 2099/1959. Diário do Governo n.º 186/1959, Série I (1959, August 14). Define bases for Director Plan for Urban Development of Lisbon Region. Retrieved on 24th, May, 2018 from https://dre.tretas.org/dre/72997/lei-2099-de-14-de-agosto#in_links.

Law 91/95. Diário da República n.º 203/1995, Série I-A (1995, September 2). Regime for the Urban Reconversion of Urban Areas of Illegal Genesis. Retrieved on 24th, May, 2018 http://www.pgdlisboa.pt/leis/lei_mostra_articulado.php?nid=1240&tabela=leis&so_miolo.

Law 38382/51. Diário do Governo n.º 72/1962, Série I (1951, August 7). General Regulation of Urban Buildings. Retrieved on 24th, May, 2018 http://www.pgdlisboa.pt/leis/lei_mostra_articulado.php?nid=1217&tabela=leis.

- Lefebvre, Henri. (1992). *The production of space*. New York: Wiley.
- Lloyd, Peter. (1979). *Slums of Hope?: shanty towns of the third world*. Manchester: Manchester University Press.
- Nunes da Silva, C. (1994). *Politica Urbana em Lisboa 1926-1974*. Lisboa: Livros Horizonte.
- Portas, N. (1985). Notas sobre a intervenção na cidade existente. *Sociedade e Território*, 2, 8-13.
- Raposo, I., & Rolo, H. (2011). *As AUGI na Área Metropolitana de Lisboa: Enquadramento, Modelos Territoriais, Opções Estratégicas de Futuro*. Cascais: Câmara Municipal de Cascais.
- Rolo, H. (2006) *Actualidade do fenómeno clandestino: práticas de reconversão em AUGI na GAML*. Universidade de Barcelona Formacion Continuada Les Heures – Fundacion Bosch i Gimpera, Barcelona.
- Salgueiro, T. B. (1985). A habitação na Área Metropolitana de Lisboa. *Sociedade e Território*, 3, 54-66.
- Soares, L. B. (1984). Urbanização clandestina e política urbana. *Sociedade e Território*, 1, 18-28.
- UN-HABITAT. (2003). *The Challenge of Slums – Global Report on Human Settlements 2003*. Nairobi (Kenya): UN-HABITAT. Retrieved from <https://www.un.org/ruleoflaw/files/Challenge%20of%20Slums.pdf>.

Creative and Innovative Potential As A Potential Stimulant of Medium-Sized Post Industrial Cities Development

Ryszard Nejman | powerwirfm@gmail.com

Warsaw University of Life Sciences, Department of Horticulture, Biotechnology and Landscape Architecture, Center of Landscape Art

Abstract

The political and economical changes of early 90s in had a serious impact on Polish urban structure. Biggest cities with diverse internal market started to develop rapidly and transformed into regional metropolis while most of medium-sized (usually industrial) cities felt into a crisis (Śleszyński, 2017). Nowadays Polish urban planners try to face up problem of growing development disparities between cities, that lead to an increasing migration to just few best developing agglomerations. The National Urban his problem. Few examples of medium-sized cities that successfully came out of this crisis show a significant role that local innovative and creative potential have played in this process.

Introduction

Since the political changes in 1989 and the fall of a communist system the economic situation along with urban landscape of Poland are constantly transforming into a modern service-based model. These changes provided and still provides some disturbances for economy and urban landscape of the country. As most of traditional industries collapsed in the 90tees the unemployment rate has risen rapidly, especially in medium-sized cities (50 000-200 000 inhabitants) where majority of population was working in one huge factory. This situation started mass migration abroad or to few biggest agglomerations that provided more diverse labour market. This trend didn't stop but has even speeded up in XXI century.

Many young people decided to go to university to improve their chance of finding a good job in a new service-based economy. As internal markets of biggest cities were more absorbent, they started to attract university graduates with much wider labour perspective and higher salaries than rest of the country. Nowadays when most of medium-sized cities struggle with depopulation and lack of lower qualified employees few biggest agglomerations started to transform into European metropolis and face up the problem of rapid suburbanization and insufficiency of local infrastructure. In 2015 the problem has been noticed by the government what resulted in relevant records in two strategic documents: Strategy of responsible development, and National urban policy. The government's policy to face up this problem is based on large scale revitalization programs, supporting investment in medium sized and small cities and moving some state offices outside of Warsaw, especially to medium-sized cities. Some researchers like Zaborowski indicate that nowadays the problem of most medium-sized cities in Poland is lack of living attractiveness that comes from lack of attractive work places for creative social layer (Zaborowski, 2015).

The question the may be born is if planned policy of supporting the endogenous creative and innovative potential of the city may be the key to solve the problem. This research is a pilot research on this aspect that may be a leaven for deeper analyzes

Material and methods

The presented research was based on 9 case studies of medium-sized cities (including their functional urban areas) that have been chosen according to following criterias: population of the city itself (within its administrative borders) between 50 000 and 200 000 inhabitants, playing different regional roles (capital of voivodeship, subregional center, local center) located in different parts of Poland, different degree of relation with metropolises (strongly or poorly related), different demographic trends. The important aspect was to collect the data for whole functional urban area in order to provide more representative data than collected only for the city within its administrative borders.

The functional urban areas that were chosen were: Tarnów, Rzeszów, Mielec, Nowy Sącz, Świdnica, Gorzów Wlkp., Leszno, Elbląg and Grudziądz

Chosen case studies

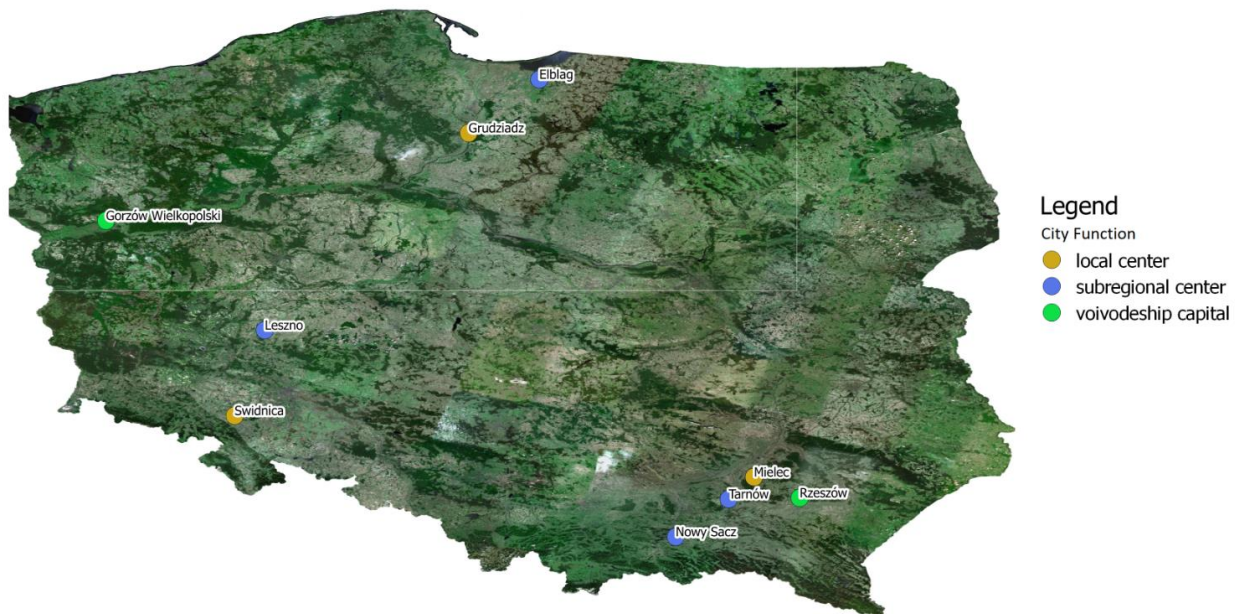


Figure 1 Simple map showing the case studies that were chosen. Author Elaboration.

In these case studies following research were performed.

A. Creative and Innovative Potential Analysis

1. Interviews on form with inhabitants and local activists concerning their perception of Landry's Creative City Index elements in their home cities (Landry, 2012)
2. Analyses of statistic data concerning innovative potential, culture accessibility and public participation
3. Valorization of quality of public spaces in city's centers and most important 3rd place spaces (Eglins-Eglitis, Lusena-Ezera, 2016)
4. Analyses of historical and landscape context of the city

B. Development Indicator Analysis

Analyses of statistic data concerning migration, population change, local labor market, income of local government

Finally results of both A and B were compared to find out if there is any correlation between presence of creative and innovative potential and development of the city.

The research was carried out in the winter (Jan. 10 to Mar. 10 2018), being the first part of the research planned to be carried out during the period of four seasons (until Dec.2018).

Creative and Innovative Potential Analysis

The research was based on six aspects: attractiveness of surrounding landscape, social climate, culture services accessibility, higher education base, governance quality (including public participation) and quality of cities main public space (third place) (Oldenburg, 1991). The factor of attractiveness of surrounding landscape was calculated for the area within a radius of 50 kilometers around the city according to landscape attractiveness valorization published in Geographic Atlas of Poland (Atlas Geograficzny Polski, 2007). The factor of social climate was calculated according to interviews on form with inhabitants of each city and local activists concerning different aspects of social climate according to Landry's Creative City Index, the culture services accessibility factor depends of the presence of following cultural facilities: cinema, theatre, opera, philharmonic, art gallery and museum, higher education base factor depends of number of students studying at the universities located in each functional urban area. The factor of governance quality depends of quality of hard data concerning participatory policy of each city but also of interviews on form with inhabitants and local activists. Finally, the rating of the quality of main public space was based on checklist valorization method of assessment of public space quality presented by Wojnarowska (Wojnarowska, 2016). The final rating of creative potential was a sum of all 6 factors where for every factor "1" is the highest rank

Development Indicator Analysis

The research was based on commonly used development indicators such as population change, unemployment rate, and tax income of municipalities. Data for each indicator was calculated into 3 factors where for every factor "1" is the highest rank. Their doubled sum (to make 3 factors sum comparable with 6 factors sum) was the final rating of development

Comparative study

Finally, the results from 2.1 and 2.2 were compared to examine if there is any correlation between creative potential of the city and it's development.

Results

The first step was visiting each city. The first step of the visit was a sensitive approach (non-participating observation and simplified local vision) and interviewing ordinary inhabitants and local activists about aspects connected with social

climat and local governance quality, respondents had to give a mark for each aspect justify their opinion and expand the statement. As the research plays the role of pilot research the number of interviews wasn't high however in most of cases opinions began to repeat so the basic research sample might be considered as closed. In addition to answering on the topics mentioned above each respondent had to point out the main public space of the city that plays a role of main third place. In most of cases these were "old town" areas. The only exceptions were Gorzów Wielkopolski (where the old town wasn't properly rebuilt after II World War), and Elk (where the old town wasn't rebuilt at all after II World War). In these two cases respondents pointed waterfronts as the key public spaces and third places of the city. Waterfronts play also an important role in Rzeszów and Grudziądz and so in these cases they were also taken into consideration in the following steps along with old town areas. An interesting case is Mielec where respondents pointed three main public spaces. An old town, municipal park and so called "new center" built in the 30s. The reason may be a historical context of the city. Before I World War it was a tiny town in Lesser Poland, while in late 20s Polish government decided to build there a huge aircraft factory, and built up the small town into a city by building completely new huge estate with its own center (the new center) and municipal park and so the "old Mielec" became just a tiny addition at the west end of a new worker class city of Mielec. In this case all 3 main public spaces were taken into consideration in the following steps.

The next step was a key public spaces valorization preceded by delimitation of its borders. Urban spaces were delimited according to following criteria: share of the frontage building in each quarter, share and scale of pedestrian movement priority on streets around each quarter, share of services in each quarter). The core of old town spaces was a main market square, and in Mielec "new center" it was the Independence Square playing a role of main square of whole estate. Every quarter that received minimum 20 per 30 possible points was classified as a part of public space along with surrounding streets. Not urban spaces were delimited according to their natural borders such as buildings, streets, river/lake or fence.

After delimitation of borders every public space was valorized according to simplified method of method of assessment of public space quality (Wojnarowska, 2016). The adaptation was based on reducing the number of assessors to one, and removal of the urban monitoring quality criterion as difficult to be measured in large scale areas. The adaptation also included précised criteria of assessment of some aspects like for example "diversity and attractiveness of the service offer for various social groups" (list of potential services and potential user groups) or "Water - as an element that improves the urban climate, the attractiveness of space, identity, used for various forms of activity and functions" (maximum rank for each aspect touched in the sentence).

In case of cities with more than one potential key public space the one with highest score was chosen to follow analyzes as the "key public space of the city".

The third step was gathering hard data about participatory governance such as number of available tools and quality of participatory budget service (presence of so called: city price list including estimated costs of infrastructure construction, availability of help from the city government, on-line voting, clear procedure of selecting ideas to realization). Other hard data was collected about number of university students studying at the city, presence of cultural services (such as cinema, theatre, opera, philharmonic, art gallery, museum) and indicators of development such as local tax income, unemployment rate and population change in recent years.

Forth step was a landscape context valorization. Valorization was based on landscape attractiveness valorization published in Geographic Atlas of Poland (Atlas Geograficzny Polski, 2007). Around every city the area of 50km radius was

delimitated and later the share of space of each rank within the area was calculated. The result was an attractiveness factor for whole area.

Final step was grouping the results into 6 aspects of creative potential and 3 indicators of development. Each aspect and indicator got a collective rating where “1” was the highest rank.

The final results are presented in following tables

Functional Urban Area	Landscape location	Social climate	Culture services accessibility	Higher Education base	Governance including public participatin	Main public space quality	Total Score
Rzeszów	0,42	0,834	0,83	0,86	0,833	0,996784566	4,8
Elbląg	0,58	0,816	0,75	0,08	0,53	0,971061093	3,7
Nowy Sącz	1	0,6	0,58	0,1	0,38	0,967845659	3,6
Świdnica	0,69	0,7	0,75	0	0,80875	0,935691318	3,9
Tarnów	0,5	0,625	0,75	0,1	0,3275	0,935691318	3,2
Mielec	0,27	0,416	0,58	0	0,6885	0,91318328	2,9
Leszno	0,12	0,7	0,67	0,06	0,7625	0,887459807	3,2
Gorzów Wlkp.	0,46	0,46	0,83	0,06	0,8875	0,884244373	3,6
Grudziądz	0,35	0,602	0,67	0	0,6455	0,855305466	3,1

Chart 1 Results of Creative Potential analyzes. Author Elaboration.

Functional urban area	DATA			FACTORS			SUM	TOTAL SCORE
	Tax income	Unemployment	Population change	Tax income	Unemployment	Population change		
Rzeszów	2 074,19 zł	8%	8205	0,90598929	0,92	1	2,83029	5,66
Tarnów	1 698,34 zł	6%	-396	0,741821073	0,94	-0,048263254	1,62866	3,26
Nowy Sącz	1 949,39 zł	7%	543	0,851477667	0,93	0,066179159	1,84907	3,70
Elbląg	2 289,42 zł	8%	-1759	1	0,92	-0,214381475	1,70965	3,42
Gorzów Wlkp.	2 258,25 zł	4%	912	0,986385198	0,96	0,111151737	2,05886	4,12
Leszno	2 132,89 zł	3%	1213	0,931628972	0,97	0,147836685	2,04595	4,09
Mielec	1 929,58 zł	8%	-428	0,84282482	0,92	-0,052163315	1,71309	3,43
Świdnica	1 931,06 zł	5%	-1036	0,843471272	0,95	-0,126264473	1,66753	3,34
Grudziądz	2 083,47 zł	8%	-939	0,910042718	0,92	-0,114442413	1,71465	3,43

Chart 2 Results of Development indicators analyzes. Author Elaboration.

Finally, the final ranks of creative potential and city development for each case study were compared. The results are presented in a table below

Development rating	Creative Potential rating
5,7 Rzeszów	4,8 Rzeszów
4,1 Gorzów Wlkp.	3,9 Świdnica
4,1 Leszno	3,7 Elbląg
3,7 Nowy Sącz	3,6 Nowy Sącz
3,4 Grudziądz	3,6 Gorzów Wlkp
3,4 Mielec	3,2 Tarnów
3,4 Elbląg	3,2 Leszno
3,3 Świdnica	3,1 Grudziądz
3,3 Tarnów	2,9 Mielec

Chart 3 Comparative study results. Author Elaboration.

Discussion

The results show huge disproportion in development but also in creative potential between Rzeszów and other cases. Rzeszów is widely considered as the example of medium sized-town that successfully emerged from the crisis and now develops like much bigger cities. High rating of creative potential may be a part of the answer about the reasons of its success. Rzeszów is a leader in almost every aspect of creative potential. The aspect that play a key role in it may be well developed university infrastructure (it's a city with highest number of university students per capita in EU) that attract young creative people, and also proper governance that creates attractive environment to live, spend leisure time and promote the city "as a product".

The final results for the rest of cities are quite similar. There is a small disproportion of development and creative potential ratings among them. It's hard to observe stronger correlations between their creative potential rating and the development rating but in most of cases (except of Elbląg and Świdnica) cities with higher creative potential rating has higher development rating and those with lower creative potential rating have lower development rating. Lack of stronger correlation may be a result of small differences in their ratings of both aspects or in other aspects that weren't included in this pilot research.

Conclusions

The results of Rzeszów shows that creative potential may be an important factor of city development, and that a medium-sized town with a strong creative potential may equally compete with bigger cities and regional metropolises. However the results of other cities point out the need of further analyzes on bigger and more diverse group of medium-sized cities.

References

Eglis-Eglitis A. & Inese Lusena-Ezera (2016). From industrial city to the creative city: development policy changes and Liepaja case. *Procedia Economics and Finance*, 39, 122-130. Rome. Italy.

Główny Urząd Statystyczny (2016), *Prognozowana liczba mieszkańców Polski w latach 2017-2050*. Warsaw, Poland: Polish Governmental Statistic Office.

Landry C., (2012), *Creative City Index: measuring the pulse of the city*. London, United Kingdom: Comedia.

Atlas Geograficzny Polski (2007), *Walory Przyrodnicze, Turystyka*, , Warsaw, Poland: Demart.

Śleszyński P., (2017), *Delimitacja miast średnich tracących funkcje gospodarcze*. Warsaw, Poland: Polish Academy of Science.

Wojnarowska A., (2016), Model for assessment of public space quality in town centers, *European spatial research and policy 23(1)*, 81-109 Lodz, Poland: University of Lodz publishing service.

Zaborowski Ł., (2015), Lokalizacja instytucji publicznych jako element polityki regionalnej i miejskiej, *Opinie i ekspertyzy*. 26-86 Warsaw, Poland: Biuro Analiz Sejmowych.

