

FINISTERRA

Revista Portuguesa de Geografia



Centro
de Estudos
Geográficos

Volume LII
Número 104
Abril 2017

FINISTERRA

REVISTA PORTUGUESA DE GEOGRAFIA

COMISSÃO EDITORIAL / *EDITORIAL BOARD*

DIRETOR / *EDITOR IN CHIEF*

MARGARIDA QUEIRÓS

COMISSÃO EXECUTIVA / *EXECUTIVE COMMITTEE*

Maria Helena ESTEVES, Marcelo FRAGOSO, Ricardo A. C. GARCIA, Jennifer McGARRIGLE, Jorge ROCHA, João SARMENTO

EDITOR CARTOGRÁFICO / *CARTOGRAPHY EDITOR*

Jorge ROCHA

EDITORES DE SECÇÃO / *SECTION EDITORS (CEG / UNIVERSIDADE DE LISBOA)*

Isabel ANDRÉ (ZOE), Maria Lucinda FONSECA (MIGRARE), António LOPES (ZEPHYRUS), Eduarda MARQUES DA COSTA (MOPT), José Manuel SIMÕES (TERRITUR), Jorge TRINDADE (SLIF), José Luís ZÉZERE (RISKam)

FUNDADORES E ANTIGOS DIRETORES / *FOUNDERS AND FORMER EDITORS IN CHIEF*

ORLANDO RIBEIRO, SUZANNE DAVEAU, ÍLIDIO DO AMARAL, JORGE GASPAR, CARLOS ALBERTO MEDEIROS, MARIA JOÃO ALCOFORADO

INDEXADA EM / *INDEXED IN*

ESCI (Emerging Sources Citation Index), DOAJ (Directory of Open Access Journals), Dialnet, EBSCO Information Services, e-revist@s, Latindex, SciELO Scientific Electronic Library – Portugal, SciELO Citation Index (ISI-Thomson Reuters), SCImago/SCOPUS, Sherpa/ROMEO – Journals database, WebQualis (Capes A2)

EDITORA / *PUBLISHER*

CENTRO DE ESTUDOS GEOGRÁFICOS
INSTITUTO DE GEOGRAFIA E ORDENAMENTO
DO TERRITÓRIO
UNIVERSIDADE DE LISBOA

COMISSÃO EDITORIAL EXTERNA / *EXTERNAL EDITORIAL COMMITTEE*

Abel ALBET i MAS (U. Autònoma, Barcelona), Maria João ALCOFORADO, Antoine BAILLY (U. Genebra), Teresa BARATA SALGUEIRO (U. Lisboa), Michael BARBOUR (U. Califòrnia), Horacio CAPEL (U. Barcelona), Carminda CAVACO (U. Lisboa), João CORTE-REAL (U. Évora), Fernanda CRAVIDÃO (U. Coimbra), Michael CROZIER (Victoria U. Wellington), Lúcio CUNHA (U. Coimbra), Michael DEAR (U. Berkeley, Califòrnia), Wilfried ENDLICHER (U. Humboldt, Berlim), João FERRÃO (U. Lisboa), Jacobo GARCÍA ÁLVAREZ (U. Carlos III, Madrid), Maria Dolors GARCIA-RAMON (U. Autònoma, Barcelona), Thomas GLADE (U. Viena), Claude GRASLAND (U. Paris 7), Ricardo Mendez GUTIERREZ DEL VALLE (Conselho Sup. Inv. Científica, Madrid), Rogério HAESBAERT (U. Federal Fluminense), Peter HALL (U. Simon Fraser, Vancouver), Petri HOTTOLA (U. Oulu), Russell KING (U. Sussex), Juan-Luís KLEIN (U. Québec-Montréal), Denis LINEHAN (U. Cork), Diana MacCALLUM (U. Griffith), Javier MARTIN VIDE (U. Barcelona), Andreas MATZARAKIS (U. Freiburg), Héctor MENDOZA VARGAS (U. Nacional Autònoma de México), Bernadette MÉRENNE-SCHOUMAKER (U. Liège), Piotr MIGON (U. Wroclaw), Janice MONK (U. Arizona), Armando MONTANARI (U. La Sapienza, Roma), Laco MUCINA (U. Curtin Technology), Frederick NELSON (U. Delaware), Jorge OLCINA CANTOS (U. Alicante), Mary PEDLEY (U. Michigan), Andy PIKE (U. Newcastle), Emmanuel REYNARD (U. Lausanne), Joseli Maria SILVA (U. Estadual Ponta Grossa), Mauro SOLDATI (U. Modena e Reggio Emilia), Robert STIMSON (U. Queensland), José Carlos TEIXEIRA (U. British Columbia), Allan WILLIAMS (U. London Metropolitan), Brenda YEOH (U. Singapura)

FINISTERRA

REVISTA PORTUGUESA DE GEOGRAFIA

VOLUME LII

Número 104



Lisboa

2017

APOIO

FCT Fundação para a Ciência e a Tecnologia

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO E CIÊNCIA

Portugal



Instituto de Geografia
e Ordenamento do Território

UNIVERSIDADE DE LISBOA

EDITORIAL

A prática do ordenamento do território, o desenho, implementação e avaliação dos seus instrumentos, é um ato fundamentalmente político. Político no sentido em que são decisões de natureza política que definem as matrizes de atribuição de poder e de recursos que, por sua vez, determinam a evolução dos territórios. Contudo, a ênfase predominante no debate académico nacional, tem sido em torno do ordenamento do território enquanto política pública e não enquanto arena de ação política de profundo impacto na *res pública*.

Neste sentido, os conflitos – implícitos e explícitos – derivados da intervenção no território podem, enquanto objecto de estudo na investigação e conceptualização do pensamento geográfico, promover a (re)politicização do debate académico sobre os fundamentos da prática do ordenamento do território em Portugal. Esta (re)politicização é, no nosso entender, justificada pelo crescente número de soluções alternativas de governança territorial que emergem no contexto nacional.

Estas soluções resultam da adoção de uma filosofia de intervenção integrada no território como resposta à crescente complexidade de gestão do mesmo. Destas soluções alternativas gera-se também uma nova convivência entre interesses já solidamente organizados e outros ainda em processos embrionários de mobilização, organização e institucionalização. Estes últimos, em particular, representam: (i) uma janela de inovação face aos padrões tradicionais de mobilização e intervenção da sociedade civil e (ii) um teste aos limites dos atuais mecanismos de legitimação e democratização da intervenção pública no território.

EDITORIAL

The practice of Planning, the design, implementation and evaluation of its instruments, is fundamentally a political act. Political in the sense that Planning, as a public policy, is framed by political decisions that define frameworks and rules of allocation of power and resources that, in turn, condition the dynamics of territorial development. However, the predominant emphasis in the Portuguese national academic debate has been one of instrumentalism focusing on spatial planning as a public policy, and not as an arena of and for political action with profound impact on the *res publica*.

In this sense, the implicit and explicit conflicts resulting from territorial development may, as a research subject and as a geographical concept, promote the (re)politicization of the academic debate on the foundations and practice of planning in Portugal. In our view, the need for this (re)politicization is paramount in light of the growing number of national and local alternative territorial governance solutions that have recently emerged.

These solutions result from a philosophy of integrated intervention to territorial development with the objective of tackling its growing complexity. However, these solutions generate new patterns of coexistence between already well-organized vested interests and others still in an embryonic process of mobilization, organization and institutionalization. The latter, in particular, represent: (i) a window of social and institutional innovation compared to traditional patterns of mobilization and intervention of civil society and (ii) a test of the limits of the current mechanisms of legitimation and democratization of public intervention in territorial development processes.

Sublinhe-se que a problemática das soluções alternativas de governança territorial não é nova no domínio do ordenamento do território. Há muito que se advogam e experimentam abordagens mais participadas e colaborativas na gestão do mesmo. Contudo, uma análise crítica da evolução destas práticas levanta a dúvida se as mesmas constituem, de facto, arenas de emancipação societal. Ou, se pelo contrário, promovem: (i) o reforço das lógicas de poder dominantes via a instrumentalização dos contributos da sociedade civil e (ii) a desresponsabilização do decisor-político via a criação de soluções alternativas de legitimação da intervenção no território. Neste sentido, há que questionar se estas práticas participativas e colaborativas públicas desviam, ou não, a atenção dos verdadeiros processos materiais e políticos que moldam as relações sociais e funcionais no território.

É, no contexto destes novos processos de transformação territorial que emergem os *territórios pós-políticos*. Estes, à luz da definição de Eric Swyngedouw, são estruturados por configurações institucionais mais ou menos formais, assentes na lógica normativa e disciplinadora da produção de consensos e compromissos, que acabam por sublinhar os limites das formas já institucionalizadas de democracia representativa e participativa.

A omissão dos conflitos, dinâmicas agonísticas e práticas contenciosas na produção destes territórios pós-políticos reacende o debate sobre o *direito à cidade* tal como Henri Lefebvre o conceptualizou há mais de cinco décadas. Manuel Castells, Susan Feinstein, John Friedmann, John Forester, David Harvey, entre outros, fizeram evoluir conceptualmente o *direito à cidade* não o limitando somente à formulação de direitos de cidadania para a exigência do cumprimento dos mesmos, mas também enquanto peça fundamental nas

The experimentation with alternative solutions of territorial governance is not new to planning. There is already a substantial track record in both advocating for and putting into practice more participated and collaborative planning approaches. However, a critical analysis of the evolution of the latter raises the question as to whether they are in fact, societal emancipation arenas. Or, quite the opposite, that they promote: (i) the strengthening of the dominant power rationales via the instrumentalization of the inputs of civil society and (ii) the dismissal of part of the accountability of political decision-makers via the introduction of alternative planning policy legitimization processes. In this sense, it is necessary to question whether these public participatory and collaborative practices deviate or not our attention from the real material and political process that shape social and functional territorial relations.

From within these new spatial transformation processes emerge post-political territories. In line with Eric Swyngedouw's definition, these are structured by more or less formal institutional settings, are normatively consensus-led thus highlighting the limits of the forms already institutionalized representative and participatory democracy. The omission of conflicts, agonistic dynamics and contentious practices in the production of these post-political territories, rekindles the debate on the right to the city as conceptualized by Henri Lefebvre over five decades ago. Manuel Castells, Susan Feinstein, John Friedmann, John Forester and David Harvey, among others, have further theorized the right to the city beyond the issue of rights formulation and political acculturation of citizens to demand it, but also as a key part of the spatial dynamics underpinning urban transformation. In this sense, the right to the city, reinforces the validity of conflict as an object of geographical inquiry.

dinâmicas espaciais de transformação urbana. E, é aqui especificamente, que a questão do *direito à cidade*, reforça a validade do conflito enquanto objecto de inquirição geográfica.

Em Portugal, a análise, modelação, monitorização e gestão de conflitos na intervenção no território, tarda em impor-se quer como (i) peça fundamental do processo de elaboração e implementação de políticas públicas de gestão territorial, quer como (ii) objecto de estudo, na investigação e conceptualização do pensamento geográfico. Foi neste sentido que se organizou no IX Congresso da Geografia Portuguesa, em Évora, uma sessão paralela centrada especificamente no tema do conflito e território.

Os contributos reunidos neste número da Finisterra resultam dessa sessão paralela. Como conjunto, constituem uma amostra da multiplicidade de abordagens em torno da relação conflito e território plasmando diferentes tipos de conflito, ângulos de análise do mesmo, e metodologias de mitigação, gestão e mediação do conflito, mediante procedimentos de liderança e apoio à decisão. São analisados exemplos que abrangem processos de urbanização planeada, casos de intervenção em áreas urbanas de génese ilegal, requalificação de centros históricos, a perene dificuldade de constituição de uma política efetiva de mobilidade à escala metropolitana, ou a complexidade da gestão dos usos do solo sob pressão do desenvolvimento de índole turística, na orla costeira.

Em suma, o objectivo deste número é o de promover um debate, a nosso ver, ainda embrionário no contexto nacional. A pertinência deste justifica-se por múltiplos factores. Sublinhamos um: a reforma da administração do território em Portugal. A concretização desta reforma tem inegável impacto no atual contexto de reconfiguração das soluções de

In Portugal, the mapping, analysis, modelling, monitoring and management of conflicts in territorial development has yet to draw significant attention either as: (i) fundamental part of the process of elaboration and implementation of public policies of territorial management; (ii) or as an object of study, research and conceptualization of geographical thought. In order to address this gap, we organized a parallel session which focused specifically on the theme of conflict and territory at the Ninth Congress of Portuguese Geography in Évora. The contributions collected in this special issue of Finisterra spring from this parallel session.

As a whole they constitute a showcase of the multiplicity of research approaches to the relationship between conflict and territory. They cover: (i) different types of conflict; (ii) different angles of the same type of conflict; and (iii) different methods of conflict mitigation, management and mediation through leadership and decision-making support. The empirical cases under review range from planned urbanization processes, interventions in urban areas of illegal genesis, historic center rehabilitation, the setting up of an effective mobility policy at the metropolitan scale to the complexity of coastline land use management in the face of tourism development pressures.

In short, the aim of this special issue is to promote a debate, which is, in our view, still embryonic in the national context. Its relevance is justified by multiple factors. Let us emphasize one: the ongoing reform of the Portuguese territorial administration framework. In our view, the implementation of this reform will have an undeniable impact in the current context of reconfiguration of territorial governance solutions. It is legitimate to assume that this process can result in (i) the emergence of new conflicts, or (ii) the deepening of already exist-

governança territorial. É legítimo assumir que pode deste processo resultar o surgimento de novos conflitos, ou o reforço dos já existentes ao nível das relações de poder dos principais agentes de transformação do território. Esta é uma área de investigação que se impõe, se pretendemos promover um pensamento geográfico crítico e socialmente comprometido.

ing ones within the power relations of the main territorial development actors. This is a fundamental field of inquiry if we are to promote critical and socially engaged geographical research.

*João Morais Mourato
Paulo Morgado*

PLANEAMENTO E CONFLITOS TERRITORIAIS: UMA LEITURA NA ÓTICA DA (IN)JUSTIÇA ESPACIAL

MARGARIDA PEREIRA¹

FILIPA RAMALHETE²

RESUMO – O caráter desigual da (re)produção e (re)apropriação do(s) território(s) induz conflitos entre os atores públicos e privados, pelo acesso diferenciado aos recursos territoriais. Na lógica do Estado Social as intervenções públicas visam a promoção da equidade nos territórios e nos cidadãos. Porém, estes objetivos muitas vezes não estão salvaguardados, pois a intervenção do Estado, influenciada pelos interesses dos grupos dominantes e pela escassez de recursos, nem sempre privilegia os territórios menos favorecidos. Das intervenções descritas emergem situações de (in)justiça espacial, que comprometem a equidade e a coesão, princípios subjacentes às políticas territoriais. O caso de estudo, localizado em contexto metropolitano, ilustra uma ocupação de génese ilegal, onde as carências urbanísticas se têm perpetuado, apesar das iniciativas da administração para as superar.

Palavras-chave: Justiça espacial; conflitos; território; atores; planeamento territorial.

ABSTRACT – SPATIAL PLANNING AND TERRITORIAL CONFLICTS: A READING FROM THE SPATIAL (IN)JUSTICE PERSPECTIVE. The uneven nature of the (re)production and (re)appropriation of territories, through differential access to territorial resources, induces conflicts between public and private actors. In the Welfare State, public interventions aim to promote equity in territories and among citizens. However, these objectives are not always protected, for State action hijacked by the influence of dominant groups and the scarcity of resources, fails to privilege the less favoured territories. In the described interventions, spatial (in)justice emerges in situations which compromise equity and cohesion, implicit in the principles of territorial policies. The case study, located in a metropolitan context, shows an illegal occupation area, where urban deficiencies have been perpetuated in spite of the administration's initiatives to overcome them.

Keywords: Spatial justice; conflicts; territory; stakeholders; spatial planning.

Recebido: Maio 2015. Aceite: Novembro 2016.

¹ Professora Associada do Departamento de Geografia e Planeamento Regional da Faculdade de Ciências Sociais e Humanas, Universidade Nova de Lisboa. CICS.NOVA – Centro Interdisciplinar de Ciências Sociais, Faculdade de Ciências Sociais e Humanas (FCSH-UNL), Avenida de Berna, 26-C, 1069-061 Lisboa. E-mail: ma.pereira@fcs.unl.pt

² Centro Interdisciplinar de Ciências Sociais CICS.NOVA, Faculdade de Ciências Sociais e Humanas (FCSH-UNL), e Centro de Estudos de Arquitectura, Cidade e Território, Universidade Autónoma de Lisboa (CEACT/UAL). E-mail: framalhete@netcabo.pt

RÉSUMÉ – AMÉNAGEMENT ET CONFLITS TERRITORIAUX, AU POINT DE VUE DE L’(IN) JUSTICE SPATIALE. L'inégalité de (re)production et de (re)appropriation, résultant d'un accès différencié aux ressources territoriales, provoque des conflits entre acteurs publics et privés. Dans le cadre de l'État Providence, l'intervention de celui-ci devrait tendre à promouvoir l'équité entre territoires et citoyens. Mais cet objectif n'est pas toujours atteint, parce que cette intervention est influencée par les intérêts de groupes dominants et parce que le manque de ressources fait que les territoires les moins favorisés ne sont pas toujours privilégiés. Sont décrits des cas d'injustice spatiale, contraires aux principes d'équité et de cohésion, tels qu'ils sont proclamés par la politique territoriale en vigueur dans l'Aire Métropolitaine de Lisbonne, où l'on constate des occupations de genèse illégale et la perpétuation de carences urbanistiques, en dépit des initiatives administratives qui cherchent à en venir à bout.

Mots clés : Justice spatiale; conflits; territoire; acteurs; aménagement du territoire.

I. INTRODUÇÃO

O caráter desigual da (re)produção e (re)apropriação do(s) território(s), pelo acesso diferenciado aos recursos territoriais, gera conflitos implícitos entre os atores públicos e privados, com interesses, meios e calendários diferenciados. Na lógica do Estado Social, ao propósito das intervenções públicas está associada a promoção da equidade entre territórios e cidadãos. Porém, esta é, por vezes, comprometida não só porque o Estado intervém influenciado pelos grupos sociais dominantes, mas também porque a escassez de recursos tende a gerar opções estratégicas que privilegiam os territórios mais favorecidos, no pressuposto da obtenção/aproveitamento de economias de escala, geradoras de maiores dividendos para redistribuição posterior. Das intervenções acima referidas (públicas e privadas) emergem situações de (in)justiça espacial, territorialmente vincadas, que comprometem a equidade e a coesão, subjacentes nos princípios das políticas territoriais. A reflexão aqui apresentada centra-se na ocupação da Costeira de Loures, contígua a Lisboa, repartida pelos municípios de Loures, Odivelas e Amadora, em particular num troço sob jurisdição do município de Odivelas. É uma área urbana crítica, resultante de carências urbanísticas múltiplas (muito reduzidas condições de habitabilidade, défice de infra estruturas básicas, ausência de espaço público, deficiente acessibilidade e mobilidade) e sociais (guetização, marginalização, exclusão social, combinando pobreza com imigração, muitas vezes ilegal, de diferentes proveniências), para além dos riscos ambientais, sobre pessoas e bens, inerentes a deslizamentos de massa na vertente e de cheias nas áreas de baixa ribeirinha. As sucessivas iniciativas e procedimentos de gestão territorial ao longo de vinte anos têm sido incapazes de lidar com a fragmentação territorial e social, a desqualificação urbana, a segregação e o risco presentes, verificando-se o seu agravamento e perpetuando-se, neste território, o acesso desigual à cidade.

O artigo tem como objetivos: explorar o conceito de (in)justiça espacial na (re)produção do espaço urbano; tipificar as causas dos conflitos de base territorial e os obstáculos à sua superação; identificar o (re)posicionamento dos atores ao longo do tempo e a sua postura na gestão dos conflitos (causas, soluções), visando o combate à injustiça espacial.

Metodologicamente, a investigação está suportada: (i) na evolução da ocupação da costeira, em articulação com os fatores que a induziram; (ii) na apreciação do histórico das orientações de planeamento e das ações concretizadas pelos três municípios envolvidos; (iii) no posicionamento dos principais atores intervenientes no processo de reconversão dos bairros da Vertente Sul (autarquia e estrutura representativa dos proprietários locais), obtido através de entrevistas semiestruturadas. Foram realizadas 4 entrevistas (vereador com a tutela, técnico do Gabinete Técnico Local da autarquia, membro da Comissão que integra um elemento de cada uma das cinco Comissões de Administração Conjunta (CAC) e um técnico ao serviço das CAC). As entrevistas focaram três aspetos intrínsecos à justiça espacial, embora o conceito não tenha sido (intencionalmente) verbalizado: as causas dos conflitos territoriais inerentes à reconversão dos bairros, os obstáculos ligados à superação dos conflitos e as consequências do arrastamento da não reconversão. As entrevistas foram tratadas qualitativamente, extraíndo-se as ideias estruturantes explanadas por cada interlocutor.

O artigo está organizado em três pontos, para além desta introdução. No ponto II – Problematização – discute-se a relação entre (in)justiça espacial, planeamento e conflitos territoriais e apresenta-se o modelo conceptual de análise. No ponto III – Costeira de Loures: da diversidade de soluções à perpetuação dos problemas – são expostas as características do território em estudo, as intervenções propostas e executadas pelos três municípios envolvidos, e a perspetiva dos atores intervenientes no processo de reconversão dos bairros da Vertente Sul (Odivelas). No ponto IV – Discussão dos Resultados e Conclusões – discutem-se os resultados e apresentam-se as conclusões.

II. PROBLEMATIZAÇÃO

1. (In)justiça espacial, planeamento e conflitos territoriais

O conceito de (in)justiça espacial parte de um julgamento das formas de (re)organização do espaço, alicerçado em modelos normativos aceites pela sociedade em contextos temporais e espaciais específicos. As injustiças estão associadas à auto-organização da sociedade, socialmente estratificada e com rendimentos diferenciados, e às dinâmicas de mercado. A intervenção do Estado social constitui um meio para superar aquelas limitações, quer através da regulação do uso social dos recursos, quer através de políticas (re)distributivas favoráveis ao desenvolvimento de uma repartição justa dos direitos constitucionalmente aprovados. Mas as atuações públicas, em nome do interesse coletivo, podem afetar interesses particulares. Assim, o conceito encerra grande ambiguidade pelo espectro alargado de entendimento associado: das interpretações individuais difusas às interpretações coletivas [(socialmente aceites ou específicas de grupo(s)]. Por isso, Soja (2010) defende que a justiça espacial possui, para além da dimensão teórica, um potencial de análise empírica e de intervenção social e política, extensível à interpretação das políticas territoriais e à governança territorial.

A (in)justiça espacial pode ser abordada segundo duas dimensões (Young, 1990; 2000): estrutural e processual. A primeira foca as condições diferenciadas de acesso dos cidadãos aos recursos urbanos, donde resultam desigualdades sócio espaciais; a segunda centra-se na decisão “justa”, que emerge da negociação entre grupos sociais envolvidos subjacente a essa repartição. Nesta leitura, as soluções são desenhadas entre os atores interessados, nomeadamente os beneficiários da intervenção pública redistributiva, em vez de resultarem de imposições *top-down*. As duas dimensões complementam-se, já que uma aborda as políticas adotadas para assegurar a melhor repartição espacial dos recursos e a outra reflete sobre os intervenientes e as modalidades das tomadas de decisão.

A justiça espacial é o propósito das políticas públicas territoriais. Todavia, o seu entendimento pode corresponder a formulações muito diferenciadas, nomeadamente tratamento equitativo dos territórios, reequilíbrio das desigualdades com formas de discriminação positiva, não intervenção e acompanhamento das dinâmicas, criação de estruturas espaciais estáveis e sustentáveis, estabelecimento de dispositivos de regulação capazes de resolver injustiças, sem um ideal de organização territorial pré definido (Gervais-Lambony & Dufaux, 2009).

Segundo Soja (2010), adicionar o espaço à justiça territorializa as suas dimensões social e económica, potenciando um conceito agregador e uma base para a conjugação de esforços e definição de objetivos. Mas argumenta também que a questão central, mais do que a redução das desigualdades, assenta na afirmação das diferenças e no potencial dos atores (atingidos pela injustiça espacial) para formar alianças capazes de agregar interesses distintos, na luta pelo direito à cidade. Este potencial pressupõe o direito ao lugar, ao espaço público; à identidade coletiva; à mobilidade, acessibilidade e centralidade; à conversão da cidade marginal ou ilegal em cidade de cidadania; à cidade metropolitana ou plurimunicipal; à justiça local e à segurança; ao emprego; ao *status* político-cidadão para todos (Borja & Muxí, 2003), ou, na aceção de Fainstein (2009; 2010) o acesso à cidade, em condições de igualdade, diversidade e democracia.

Sendo o espaço um agente ativo na construção de geografias complexas, (re)produzidas coletivamente e potenciadoras de desigualdades, a injustiça espacial ocorre quando estas materializam discriminações físicas, sociais e económicas. Assim, defende-se que a justiça espacial deve ter em conta quer as condições de geração de riqueza e bem-estar social quer a sua distribuição, e está assegurada quando os territórios garantem igualdade de acesso a necessidades básicas como a habitação, serviços de educação e saúde, segurança, ambiente urbano condigno e oportunidades de mobilidade social. Em suma, justiça espacial assenta na garantia, a prazo, de que a pertença a um território não constitui um entrave à mobilidade social dos seus habitantes. Neste processo é imprescindível o envolvimento de todos no desenho das soluções (UN-Habitat, 2015).

O planeamento, como forma de intervenção pública no território e de (re)ordenamento espacial, deve ser analisado em função do contexto social e político em que se (re) produz (Fainstein, 2009). A abordagem racionalista continua a dominar a retórica e a praxis sobre o território, apesar das críticas à sua crescente ineficácia e ineficiência. No

seu âmbito de ação, identificam-se duas perspectivas (Taylor, 1998): uma ligada à substância (o que é planeado) e outra ao processo (como é planeado). A primeira prende-se com a racionalização da organização do território e, à escala urbana, centra-se em planos definidores dos usos do solo. A segunda está associada aos processos de produção do território e à racionalização das decisões, com dois entendimentos: o planeamento é capaz de controlar os processos de decisão de forma compreensiva (racionalizados através de rotinas de procedimentos) (Faludi, 1973); e o planeamento é uma atividade incremental, imposta pela limitação de recursos (Lindblom, 1996).

Contudo, a progressiva erosão do poder do Estado há muito que compromete a visão racional-funcionalista: i) a sua desmultiplicação multi-escalar e multissetorial diversifica as visões públicas, dificulta intervenções convergentes, na ausência de estruturas de articulação robustas e agilizadas; ii) o acréscimo e a heterogeneidade de atores privados com influência nas decisões altera as relações de poder.

De facto, a abordagem advocatória (*advocacy planning*), pioneira na crítica à visão racionalista, enfatiza a pluralidade de interesses no(s) território(s) e contesta a neutralidade do planeamento (Davidoff, 1965). Questiona a função distributiva e defende que a solução para um território deve resultar do confronto de perspectivas dos grupos de interesses presentes.

Cumulativamente, as abordagens pós-modernistas enfatizam a multiplicidade sócio-espacial e a diversidade de identidades que convivem no território (Fainstein, 2009). Daí a emergência do planeamento colaborativo (Healey, 1997; 2003) que aposta no envolvimento dos (muitos) atores no desenvolvimento do território. O seu objetivo, enquanto atividade de intervenção espacial, passa pela reestruturação desses processos através da interatividade e do entendimento mútuo entre os grupos implicados num determinado território. Todavia, embora conceptualmente atraente, revela-se de operacionalização difícil e os resultados têm estado aquém do espectável. De facto, a integração dos atores, por si só, não harmoniza interesses nem equilibra poderes e relacionamentos. As divergências de posicionamento tendem a converter-se em conflitos, insuperáveis por si só, exigindo estruturas de negociação e concertação, normalmente não (ou mal) acauteladas. Isto é, tão importante como modificar a conceção das políticas é a capacitação dos atores e das instituições para a sua execução.

Na ocupação do território, o conflito surge quando os intervenientes são interdependentes e os seus interesses e objetivos incompatíveis (Gonçalves, 2012). As causas mais comuns prendem-se com o acesso e a distribuição de recursos escassos, os valores e comportamentos dos intervenientes, o confronto entre objetivos de curto e longo prazo e entre prioridades de ação, a participação desigual (ou exclusão) na tomada de decisão. Os conflitos ganham complexidade diferenciada face à dificuldade para a resolução dos problemas implícitos: tratáveis, perversos e intratáveis. Os primeiros tendem a ser de fácil superação; os segundos são de formulação complexa, quase sempre sintomas de outros problemas e de resolução difícil (Rittel & Webber, 1973). Muitas vezes, convertem-se em problemas intratáveis, que persistem no tempo, caracterizados por: diferença de valores entre os atores afetados, reconfiguração permanente, ausência de

uma autoridade com poder de atuação, falta de regras e modos de intervenção claros (Putnam & Wondolleck, 2003). São estes problemas que perpetuam muitos dos casos de injustiça espacial. A dinâmica do processo e a proliferação de novas interdependências podem tornar a sua resolução impraticável. Para superar este impasse, Gonçalves (2012, p. 28), na linha de outros autores, defende que a gestão de conflitos intratáveis passa pela *sua decomposição em disputas passíveis de serem resolvidas*, a qual carece de uma arbitragem.

2. Modelo conceptual de análise

O modelo conceptual de análise de conflitos territoriais na ótica da justiça espacial, marcada por contextos macro e micro, parte das ações de (re)produção e (re)apropriação de um território geradoras de dinâmicas de transformação diferenciadas que potenciam tensões e conflitos territoriais (fig. 1). Nesta mudança e interação permanentes confrontam-se como protagonistas:

(i) o território – nas suas múltiplas escalas, corresponde a *um sistema complexo cuja dinâmica resulta da retroação que liga um conjunto de atores e o espaço geográfico que eles utilizam, ordenam e gerem* (Moine, 2007, p. 45). O território desdobra-se em três subsistemas interrelacionados: o subsistema do espaço geográfico, diferenciado pelas suas características naturais e de posicionamento; o subsistema de representações do espaço geográfico, que influenciam os atores nas suas tomadas de decisão; o subsistema social de atores, que agem em função dos seus valores e posicionamento no sistema. A (re)produção evolui e reconfigura-se, funciona como agente ativo no processo de (re)apropriação e pressupõe escolhas (determinantes na condução do processo) e resultados (efeitos territoriais).

(ii) os atores públicos – estão dependentes da organização do Estado (maior ou menor desconcentração e descentralização), da repartição de atribuições e competências sobre o território, da articulação e coordenação (vertical/horizontal; setorial/territorial), da aplicação da subsidiariedade. O Estado formula direitos constitucionalmente assumidos (habitação, educação, saúde, ...), materializados em princípios orientadores das políticas públicas (equidade, eficiência, coesão territorial, ...). Porém, a conceção das políticas nem sempre traduz os princípios consagrados. E a sua execução, repartida por iniciativas públicas (por vezes a vários níveis) e privadas, raramente coordenadas, tende a comprometer a solução. Esta é a herança da visão racionalista mais focada na substância do que no processo. Este desajustamento crescente abre caminho para modelos colaborativos, quer entre os diferentes níveis da administração, quer integrando os atores privados nos processos de decisão.

(iii) os atores privados – caracterizados pela diversidade e heterogeneidade económica e social, com objetivos específicos, frequentemente complementares e antagónicos em simultâneo, agem individualmente, segundo valores, regras e agendas próprios, e de acordo com a informação de que dispõem para superar os seus problemas. A multiplicidade de interesses envolvidos e a interação desigual na disputa pelo(s) recurso(s)

escasso(s), provoca tensões permanentes, que podem terminar em conflitos expressos, alguns intratáveis. O seu relacionamento pode ser de cooperação (interesses convergentes ou complementares) ou de afrontamento (interesses contraditórios). A passagem de atuações individuais para atuações coletivas exige a adoção de um processo colaborativo e incrementalista, que se robustece ao longo do tempo. O envolvimento contínuo tende ao reforço crescente de confiança entre os atores e à consolidação de comportamentos mais cooperativos (Ansell & Gash, 2008).

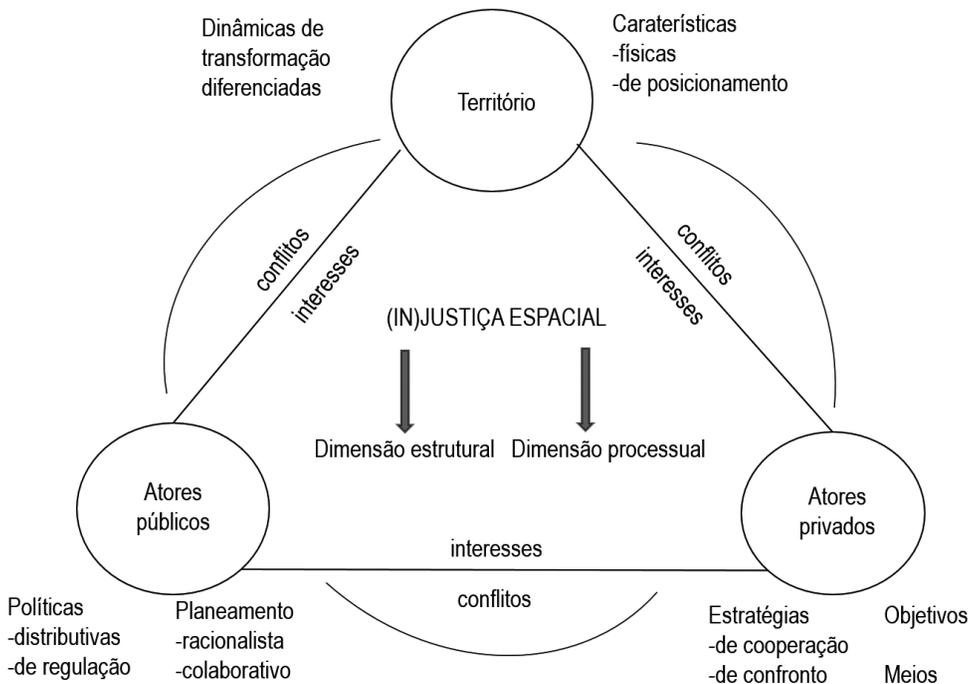


Fig. 1 – Produção de conflitos e (in)justiça espacial.

Fig. 1 – Production of conflicts and spatial (in)justice.

Os conflitos territoriais e as situações de injustiça resultam da interação entre os protagonistas descritos e as dinâmicas por eles induzidas, cabendo aos atores-chave, públicos e privados, na multiplicidade das suas atuações, as tentativas de resolução das desigualdades criadas. Neste contexto, a tomada de decisão é difícil e longe da racionalidade pretendida, no cruzamento da informação diferenciada (técnica, estratégicas, organizacional) detida pelos diversos atores. A injustiça espacial pode, assim, assumir formas distintas, consoante o tipo de desigualdade e conflitos que a originam. A sua transformação desejável em situações mais justas depende da identificação dos conflitos, das causas, dos bloqueios à sua resolução e da vontade (formal ou efetiva) dos atores, em articulação com o que o território permite, potencia ou inviabiliza.

III. COSTEIRA DE LOURES: DA DIVERSIDADE DE SOLUÇÕES À PERPETUAÇÃO DOS PROBLEMAS

1. O território

A área de estudo, na Costeira de Loures, estende-se da parte leste do bairro da Brandoa (Amadora) à Ponta da Agueira (Loures) (fig. 2). É uma unidade morfológica de relevos estruturais monoclinais, geologicamente instável. A ocupação, de génese ilegal, evoluiu no sentido descendente, do planalto (Lisboa) até ao sopé da costeira, apoiada numa rede viária incipiente. As características morfológicas (que vão desde os declives acentuados nas cotas mais elevadas até zonas inundáveis nas margens das ribeiras) e geológicas não são propícias à ocupação urbana, por induzirem riscos naturais (instabilidade de vertentes, deslizamentos de terras, cheias rápidas) agravados pela ação antrópica (progressiva sobrecarga e impermeabilização do solo; alterações nos cursos de água por barreiras e estrangulamentos).



Fig. 2 – Localização da Costeira de Loures. Figura a cores disponível online.

Fig. 2 – Costeira de Loures location. Colour figure available online.

A mancha urbana surge nos anos 1960, cresce até aos anos 1980, e desde então ocorre apenas colmatação. Indissociável da suburbanização de Lisboa, a urbanização “clandestina” foi induzida por fatores diversos, nomeadamente: intensificação da industrialização e atração de mão de obra desqualificada do interior rural; debilidade da política de habitação social, incapaz de responder às necessidades de alojamento da população mais carenciada; especulação no mercado habitacional e de solo; retorno de milhares de famí-

lias induzido pela descolonização (1975). Integrando bairros (clandestinos) de 1ª geração (Salgueiro, 2000), a Costeira de Loures é marcada pela excessiva ocupação dos lotes e pelo peso de edifícios plurifamiliares para arrendamento, escassas condições de habitabilidade e de salubridade, ausência de equipamentos e espaços pedonais de utilização coletiva. Muitos edifícios estão implantados em áreas de risco de deslizamento de massa e em zonas inundáveis, afetando parte considerável da população. A ocupação, organizada em “bairros”, é fragmentada e heterogénea, estando a maior concentração localizada no município de Odivelas, razão que justifica aqui o seu maior desenvolvimento.

2. Opções de política de intervenção: do discurso à (não) operacionalização

A ocupação espontânea da Costeira de Loures, perante as deficiências urbanísticas acumuladas, suscitou múltiplas intervenções municipais reativas ao longo de vinte anos, de seguida sintetizadas (fig. 3).

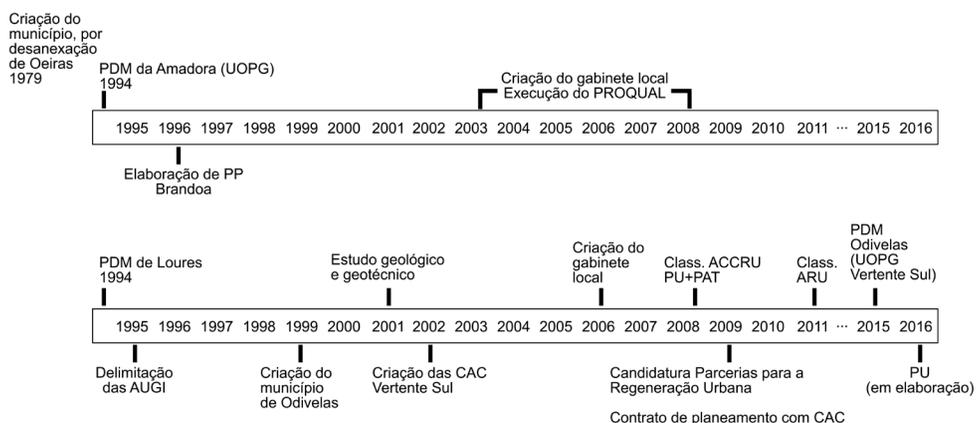


Fig. 3 – Intervenções municipais com incidência na Costeira de Loures.

Fig. 3 – Municipal interventions in the Costeira de Loures.

2.1. Município de Loures

As orientações de planeamento surgem no Plano Diretor Municipal (PDM), de 1994. Na Planta Síntese de Ordenamento, a costeira apresenta um triplo zonamento: “Espaços Urbanos sujeitos à atribuição do estatuto de manutenção temporária”; “Espaços Urbanos sujeitos à atribuição do estatuto de manutenção temporária e, em determinadas áreas, cumulativamente sujeitos a condições de duvidosa segurança geotécnica ou sujeitos a inundações”; “Espaços não Urbanizáveis, Florestais de Proteção e Valorização Ambiental de proteção e enquadramento”. Segundo o regulamento, os “Espaços Urbanos sujeitos à atribuição do estatuto de manutenção temporária” devem ser objeto de estudos apropriados (hidrológicos ou geotécnicos), a escalas adequadas, para condicionar o uso e a trans-

formação urbana. Até lá, a área fica sujeita a condicionamentos: não aprovação de loteamentos, possibilidade de as construções receberem o estatuto de “manutenção temporária”, licenciamento de novas construções dependente de um estudo geotécnico, nas áreas livres garantia de cobertura vegetal, não deposição de detritos sólidos e eficiente drenagem natural. O estatuto de manutenção temporária aplica-se a construções legais e ilegais cuja localização é considerada perigosa (sujeita a riscos naturais elevados). Nos espaços de manutenção temporária, quando os estudos geotécnicos determinem demolições, deve ser estabelecida prioridade para os realojamentos e, uma vez concretizados, eliminadas as construções libertadas.

O município perdeu parte da jurisdição da costeira com a criação do município de Odivelas. Os estudos propostos acabam por não avançar. A construção de um eixo rodoviário regional (troço da CRIL e túnel do Grilo) impõe algumas demolições e realojamentos (ex. Casal dos Cucos). A recente revisão do PDM (2015) prevê alterações ao regulamento para integrar mais Áreas Urbanas de Génese Ilegal (AUGI) no processo de reconversão.

2.2. Município de Odivelas

Criado em 1998, passa a gerir o troço da costeira com mais bairros em regime de manutenção temporária: Cassapia, Quinta da Serra e Quinta da Várzea, separados pela Calçada de Carriche da Vertente Sul (Vale do Forno, Quinta do Zé Luís, Encosta da Luz, Serra da Luz e Quinta das Arrombas). Mas só os bairros da Vertente Sul merecem atenção prioritária da autarquia, estimulada pela maior mobilização de uma parte dos residentes em habitação própria e por aí subsistirem pretensões de loteamento por parte dos proprietários do solo/loteadores, apesar das condicionantes referidas. Em sentido contrário atuam os proprietários de habitação e de espaços para atividades económicas para arrendamento segundo um regime de economia paralela.

Os bairros da Vertente Sul são contíguos, mas fechados, sem articulação, com dimensão, densidade e intensidades de ocupação diferenciadas.

Em 2011 havia 3 765 alojamentos em 1 205 edifícios. A evolução 2001-2011 mostra que os primeiros aumentaram 10,6% e os segundos diminuíram 1,5%. A população também diminuiu entre 2001 e 2011 (-5,7%), passando de 8 275 para 7 807 habitantes. Porém, este dado não corresponde à ocupação efetiva, existindo imigrantes ilegais em número desconhecido. A distribuição espacial da população é muito desigual, concentrando a Serra da Luz e o Vale do Forno 70% dos residentes. Segundo o Diagnóstico Social de Odivelas (CMO, 2005) quase 50% dos residentes são estrangeiros.

Em Odivelas permaneceu eficaz o PDM de Loures, até à aprovação do respetivo PDM (2015). O município adjudica, em 2001, um estudo geológico-geotécnico, para avaliar a estabilidade da Costeira na área da Vertente Sul de Odivelas. Em função do declive do terreno de implantação das construções, o estudo distingue três situações na perspetiva da sua manutenção: “zonas aptas” (genericamente declives até 15%), “não aptas” (genericamente declives superiores a 50%) e “aptas após intervenção” (genericamente declives entre 15 e 25% e depósitos até profundidades máximas de 19m – sujeitas a medidas de

estabilização apropriadas) (Duarte, 2011), mas as conclusões são mantidas reservadas. Paralelamente, delimita os bairros de construção e manutenção temporária como AUGI, ao abrigo da Lei nº91/95, de 2 de dezembro. A iniciativa leva os proprietários à eleição das comissões de administração conjunta (CAC)ⁱ, lideradas por proprietários senhoriais de edifícios plurifamiliares, e à sua quotização, em função do número de lotes ou área detida. As CAC contratam uma equipa técnica de apoio (um solicitador e um arquiteto) e são elaborados os projetos de loteamento de cada bairro, dando seguimento às orientações do quadro legal aplicável. À Câmara Municipal são entregues as plantas síntese dos loteamentos e a informação correspondente – levantamento topográfico do bairro, lista dos proprietários das parcelas, tipo de ocupação (habitação unifamiliar ou edifício plurifamiliar de rendimento), certidões de registo predial dos edifícios abrangidos.

Para gerir o processo de reconversão, a autarquia cria um Gabinete Local (2006) e, dois anos depois, delimita os bairros como Área Crítica de Recuperação e Reconversão Urbanística (ACRRU), pois esta classificação favorece o recurso a mecanismos como a expropriação e o direito de preferência. Todavia, os custos inerentes inviabilizam a sua utilização. No mesmo ano (2008), tem início a elaboração do Programa de Ação Territorial (PAT) (definição da estratégia de atuação e prioridades) e do Plano de Urbanização (PU). Na sequência da recusa, por parte da Comissão de Coordenação e Desenvolvimento de Lisboa e Vale do Tejo, de uma candidatura às Parcerias para a Regeneração Urbana (Política de Cidades), no âmbito do QREN 2007-2013, justificada pela ausência de um instrumento de gestão territorial, é lançado o PU. Iniciado o plano, a segunda candidatura é aprovada (2009) e o seu Programa de Ação (baseado nas orientações do PAT) prevê, para três anos, quer intervenções de requalificação urbana e inclusão social, quer metodologias de participação pública e práticas de governança, para o envolvimento da população na reconversão. As restrições financeiras da câmara municipal levam à celebração de um contrato para planeamento com as CAC para suportar o custo de elaboração dos planos (Duarte, 2011), facto que altera a relação de poder autarquia/CAC. A falta de financiamento da autarquia compromete ainda algumas das ações, impasse só superado pela disponibilização do capital pelas CAC. São subsequentemente concretizadas ações pontuais de qualificação do espaço público e das linhas de água, criados alguns equipamentos (nomeadamente o Centro Comunitário no Vale do Forno), construída uma via de articulação dos bairros (única intervenção com carácter estruturante) e envolvidas as comunidades locais no processo de participação. Todavia, as questões essenciais persistem por resolver. Parte da população, em particular os residentes proprietários de habitação própria, não vê as suas expetativas correspondidas. O desânimo e a descrença entre os agentes envolvidos crescem e surgem sinais de desmobilização entre proprietários dos edifícios implantados nas áreas mais instáveis, que deixam de pagar as quotas a que estão obrigados. Estes são, sobretudo, os proprietários instalados em áreas afetadas por riscos ambientais e com edifícios sujeitos a ameaça de demolição (aplicação do regime de manutenção temporária), sem solução alternativa à vista (relocalização do lote ou realojamento). Em 2011, a Vertente Sul de Odivelas é classificada como Área de Reabilitação Urbana (ARU), substituindo a ACCRU, mas sem resultados práticos. O Plano de Urbanização continua em elaboração (dezembro, 2016). Entretanto, em 2015 é apro-

vado e publicado o PDM de Odivelas. Este integra a Vertente Sul numa Unidade Operativa de Planeamento e Gestão (UOPG – 2), para a qual determina a realização de um instrumento de gestão territorial (enquadramento do PU em curso?).

2.3. *Município da Amadora*

Na Amadora, só parte do bairro da Brandoa ocupa a Costeira. O PDM (1994) revoga o Plano de Urbanização da Brandoa/Falagueira, concluído em 1974, e define aí uma UOPG. Em 1996, são lançados planos de pormenor (PP), para regular a constituição e legalização de lotes e o licenciamento de novas construções. A candidatura ao Programa Integrado de Qualificação das Áreas Suburbanas da AML (PROQUAL) permite criar uma centralidade de bairro (CMA, 2001). O seu plano de ação, executado entre 2003 e 2008, define equipamentos (nomeadamente um centro escolar, um espaço cultural e um mercado), um jardim e medidas de beneficiação do espaço público. Para a área com risco de instabilidade de vertente (costeira), é proposto um Parque Urbano, recusado pelo custo de realojamento das 259 famílias afetadas. Este projeto é abandonado, com sentimento de satisfação da população, que sempre contestou a saída.

A par das iniciativas de planeamento dos três municípios, a pressão dos moradores junto das respetivas câmaras municipais e juntas de freguesia, reivindicando infraestruturas básicas (água, eletricidade, saneamento, iluminação pública, acessos) induziu a progressiva instalação das redes essenciais, embora de modo casuístico e progressivo.

3. **A(s) perspetiva(s) dos atores da Vertente Sul: decisores, técnicos e proprietários**

A compreensão da persistência de uma situação urbanística muito deficitária nos bairros da Vertente Sul e dos conflitos ligados à ocupação e reconversão exige a auscultação dos principais intervenientes, suportada em entrevistas semiestruturadas, a dois grupos de atores: administração local – executivo (Adm-E) e Gabinete Técnico Local do município (Adm-GTL) e representantes dos proprietários, na figura da Comissão que integra um elemento de cada uma das 5 CAC existentes (C-CAC) e sua estrutura técnica (CAC-T) (comum a todos os bairros).

A abordagem foca três questões cruciais: Quais as causas dos conflitos territoriais associados à reconversão dos bairros? Quais os obstáculos à superação dos conflitos? Quais as consequências do arrastamento da não reconversão para as partes envolvidas?

Quais as causas dos conflitos territoriais associados à reconversão dos bairros?

As causas apontadas agrupam-se em dois tipos: quadro legal e capacitação dos atores.

Quadro legal: a origem do conflito remonta à génese do bairro, à margem da lei urbanística vigente (AdmE; Adm-GTL). A divisão da propriedade não cumpre a regulamentação do loteamento urbano (que impõe regras ao loteamento e urbanização/infra estru-

turação/cedências para usos de utilização coletiva). Os “lotes” não têm registo nem as construções licença camarária. O fracionamento da propriedade maximiza a sua utilização, inclui as áreas sem aptidão para a construção, reduz o espaço público a uma rede viária irregular e exígua, omite áreas para equipamentos de utilização coletiva. Quando a ocupação (orgânica) ganha dimensão, a pressão dos moradores (representados pelas respetivas comissões de moradores) leva à infra estruturação básica pela autarquia, o que estimula a densificação, que as autoridades locais não controlam (CAC-T). A lei das AUGI impõe às autarquias a sua integração (em perímetros urbanos) e reconversão, e envolve os proprietários afetados, organizados em CAC, estruturas que ganham protagonismo no processo, quer pelos recursos financeiros que passam a dispor, quer pelo suporte técnico, que lhes permite uma interlocução mais equilibrada com a administração (C-CAC e CAC-T). Responderam às exigências do novo processo (formalização dos projetos de loteamento e disponibilização da informação complementar pertinente, aplicação de quotizações, etc.) e, por isso, acusam a autarquia de falta das subsequentes respostas definitivas (C-CAC). A reconversão é complexa e a intervenção exige recurso a soluções com custos que a administração municipal não suporta (expropriações, realojamentos, intervenções estruturais de ordenamento, etc.). A estratégia de integrar todos os bairros no mesmo processo (tratar todos do mesmo modo e em simultâneo) revela-se uma dificuldade adicional, pois os problemas têm contingências diferenciadas (dimensão, gravidade, oportunidade de resolução, diferentes protagonistas) (Adm-GTL).

As deficiências urbanísticas (e ambientais), múltiplas, estão associadas ao desadequado ordenamento urbanístico, ao subequipamento, à exiguidade do espaço de vivência coletiva e à desqualificação urbana, o que justifica o sentimento de exclusão da cidade (CAC). Estas deficiências decorrem da apropriação espontânea, produto da adição de decisões individuais: a ocupação acontece sem regras, resultando malhas urbanas desorganizadas, por vezes caóticas, em estádios diferenciados de construção, muitas em áreas de risco (Adm-GTL). A aprovação e financiamento de um plano de ação no âmbito das Parcerias para a Regeneração Urbana permite apenas intervenções de qualificação pontuais, perante a persistência das deficiências estruturais (Adm-GTL).

Capacitação de atores: a regulamentação da transformação do uso do solo (classificação e qualificação) e da urbanização e edificação são competências da administração local que, tendo de salvaguardar o seu cumprimento, mostra sempre uma atitude de reserva perante as dificuldades (ou mesmo impossibilidade) de ajustamento ao quadro regulamentar aplicável (Adm-E). Porém, a instalação do Gabinete Local traduz a vontade da autarquia na resolução do problema, facilitando a aproximação e interlocução entre administração e administrados (Adm-E). Os proprietários reconhecem a ocupação ilegal e mostram disponibilidade para suportar os custos da legalização dos imóveis e da requalificação dos bairros, mas subestimam as situações de risco e não cedem no que respeita à possibilidade de perda dos bens patrimoniais (CAC-T).

Até à constituição e capacitação das CAC, a autarquia é hegemónica no processo, dentro do cumprimento das políticas da Administração Central. Mas as estruturas representativas dos proprietários passam a atores-chave e redefinem as relações de poder entre atores: dispõem de informação relevante, de recursos financeiros que

gerem com autonomia e agilidade, de apoio técnico que lhes permite um diálogo com os técnicos municipais (C-CAC). Resistem a soluções que tomam como penalizadoras, em particular as ligadas com os edifícios em áreas de “risco”, aos quais a autarquia recusa a legalização. A CAC-T procura soluções mais flexíveis e regras menos penalizadoras dos interesses dos seus clientes, no sentido da inclusão do maior número de edifícios no processo de reconversão.

Quais os obstáculos à superação dos conflitos?

Os obstáculos apontados pelos dois grupos de interlocutores são diferenciados: técnico/legais, financeiros e de mediação, para a autarquia (Adm-E; Adm-GTL); não reconversão integral (que estão disponíveis a financiar) e pouca abertura negocial da autarquia, para os proprietários (C-CAC).

O conflito inerente à génese dos bairros é, inicialmente, menorizado pela Administração local. Seguiram-se intervenções pontuais (introdução de algumas infraestruturas, melhoramento dos arruamentos principais). Em 1995, a política da Administração Central sofre uma mudança, ao impor um modelo de reconversão das AUGI. Os casos de reconversão inviável (edifícios ilegalizáveis ou sujeitos a demolição, por estarem implantados em áreas de risco) induzem conflitos entre o município e os diferentes proprietários. O município está obrigado ao cumprimento da legalidade urbanística e não pode legalizar situações irregulares; acresce que não tem recursos para proceder a realojamentos. A par, proprietários de prédios de rendimento não querem prescindir dos benefícios económicos em economia paralela, e os proprietários de habitação própria rejeitam o conceito de realojamento.

Para os casos com potencial de reconversão, os instrumentos adotados têm tramitação morosa e compreensão difícil, e não viabilizam soluções em tempo útil, arrastando os problemas, que vão aumentando de complexidade (C-CAC; CAC-T). A autarquia está subordinada a um enquadramento legal cuja aplicação não controla e é confrontada com alteração da legislação, que força recuos e impasses nos processos, gera ou protela o conflito, pela ausência de resultados. A escassez de meios para operacionalizar reconversões em grande escala ou acionar mecanismos adequados (expropriações) induz a descredibilização perante os cidadãos e a desmobilização dos técnicos (Adm-GTL). Estes constrangimentos anulam o carácter prioritário destas intervenções no conjunto da estratégia de intervenção municipal (Adm-E).

A constituição das CAC criou interlocutores com poder financeiro (quotizações anuais para financiar a reconversão), capacidade para definir uma agenda própria e interferir no processo de decisão (equipa técnica). Estes requisitos impostos por lei às CAC conferem-lhe um poder efetivo de contra-argumentação das propostas da autarquia, potenciando discordâncias sobre a solução e o *modus operandi* que, com frequência, se convertem em conflitos intratáveis. O confronto de visões técnicas e políticas sobre a problemática (por exemplo diferente entendimento do conceito de “risco”) é comum, suscitando impasses de superação por vezes impossível, onde as tentativas de concertação são ineficazes, por ausência de uma estrutura de mediação. A solução não se desenha, mas a resistência às demolições é conseguida (CAC-T; Adm-GTL).

Quais as consequências do arrastamento da não reconversão para as partes envolvidas?

As consequências do impasse na reconversão são diversas, mas sentidas de forma diferente pelos intervenientes: para a administração local persistem áreas urbanas críticas, com agravamento dos problemas que afetam a imagem do município (Adm-E); para os proprietários perpetua-se a desqualificação e o estigma social (C-CAC). Segundo estes, a autarquia só cria obstáculos e mostra incapacidade para concretizar soluções; esta não vê nos proprietários parceiros para superar os problemas. O desgaste processual conduz à descridibilização mútua e à desacreditação da eficácia de novas soluções ou negociações, reflexo de valores antagónicos e comportamentos divergentes face ao território. Mas as situações de risco e a ausência de qualidade urbana persistem. As intervenções pontuais (por exemplo, as concretizadas do plano de ação) trazem benefícios, embora não induzam alterações estruturais (Adm-GTL).

Embora o empoderamento dos proprietários seja um avanço na perspetiva colaborativa, este equilíbrio de forças parece ter enfraquecido a desejável liderança administrativa e ainda não conduziu a benefícios na relação de poder dos atores, não estando criadas estruturas de mediação. A precaridade local persiste, manifestada pela permanência de construções em áreas de risco e pela ausência de ambiente urbano de qualidade, equipamentos públicos básicos e acessos adequados. Porém, esta marginalização favorece os proprietários para quem a exclusão espacial, manifestada na fixação de populações em situação ilegal ou sem capacidade de mobilidade económica e social, representa a condição para a valorização da sua propriedade e respetivo rendimento (Adm-GTL).

IV. DISCUSSÃO DOS RESULTADOS E CONCLUSÕES

A Costeira de Loures tipifica um problema urbano complexo, associado a desigualdades socio espaciais que se evidenciam: (i) na sua génese – construção em áreas sem aptidão para a urbanização, e por isso subvalorizadas no mercado fundiário; e (ii) ocupação – deficientes condições de habitabilidade, insegurança pela ocupação de áreas de risco, precaridade das acessibilidades, défices de infra estruturas e equipamentos básicos. Apesar das semelhanças entre as áreas edificadas, as três autarquias envolvidas adotam estratégias diferenciadas, todas com pouco sucesso. O planeamento municipal, apoiado na figura de Plano Diretor Municipal, desencadeado nos anos 90, apoiado no modelo racionalista, parte de pressupostos utilizados na cidade formal, evidenciando desfasamentos entre objetivos (ambiciosos), condições de operacionalização (pouco explicitadas) e resultados (intervenções exíguas e pontuais). A morosidade das intervenções públicas, ao longo das quais se multiplicam os instrumentos, sempre na ótica municipal, refletem uma administração ineficaz, “enredada” na gestão (burocrática) dos processos e das suas dificuldades, sem abertura à cooperação através de iniciativas intermunicipais ou à coordenação das suas ações internas (por exemplo entre o planeamento e a gestão). Os cidadãos, utilizando estratégias de confronto, apoiadas em estruturas representativas informais (comissões de moradores), vão conquistando melhorias básicas, que representam benefícios qualitativos relevantes

face à debilidade da situação de partida, menosprezando o modo como são obtidas. Os conflitos vão sendo geridos casuisticamente pelas administrações locais, mas o problema urbano persiste e vai ganhando novos contornos (agravamento da degradação dos imóveis, crescente instabilidade da costeira e aumento do risco, novas dinâmicas sociodemográficas – envelhecimento dos residentes, reforço e diversificação da população migrante), que exigem atuações mais abrangentes e integradas, mas de alcance cada vez mais longínquo.

Uma análise mais detalhada da Vertente Sul, no município de Odivelas, permite identificar a origem diversificada dos conflitos associada ao quadro legal (génese ilegal, incumprimento das normas urbanísticas, ocupação de áreas de risco) e à capacitação dos atores envolvidos (obrigatoriedade de integração das AUGI na política municipal de ordenamento a partir de 1995, inclusão dos representantes das CAC como interlocutores e com poderes técnico e financeiro efetivos). Neste caso, os principais obstáculos à superação dos conflitos resultam das debilidades socio-urbanísticas destas AUGI, que influenciam o comportamento dos interlocutores-chave: (i) a autarquia enfatiza as questões técnico/legais (em particular intransigência nas ocupações em áreas de risco elevado) e financeiras (incapacidade para mobilizar os recursos associados aos realojamentos exigidos); (ii) os proprietários exigem a reconversão integral (havendo divergências sobre os seus limites das áreas de risco) e a pouca flexibilidade negocial da autarquia (em parte limitada pelas orientações da Administração Central/Regional). A rigidez de posições inviabiliza um processo negocial e cada parte enquista a sua argumentação, gerando-se impasses de difícil ultrapassagem. A autarquia, pressionada pelo posicionamento das entidades públicas centrais que administram políticas territoriais e setoriais – proteção civil, administração da região hídrica, Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional de Lisboa e Vale do Tejo, entidade desconcentrada a nível regional gestora da Reserva Ecológica Nacional – não mostra abertura para cedências na legalização dos edifícios em áreas de risco e aposta numa política de regeneração urbana. As CAC, fortalecidas pela sua integração formal no processo, e com recursos técnicos, pretendem maximizar as áreas a reconverter e a pugnar pela indemnização dos proprietários em áreas de risco. Estas dificuldades são agravadas pela diversidade de situações – proprietários residentes, proprietários arrendatários não residentes, arrendatários – e correspondente diversidade de interesses e posicionamentos.

A autarquia de Odivelas tem recorrido a vários instrumentos legais aplicáveis, procurando guiar a sua atuação num quadro de grande complexidade e incerteza. Apesar desses esforços os resultados têm sido incipientes, o que induz a desmobilização e a descrença por parte de todos os parceiros numa solução que mitigue as debilidades coletivamente reconhecidas. O PU em elaboração ilustra bem a situação descrita. A opção por uma intervenção única – um plano para resolução integrada dos problemas da Vertente – pode ser questionável, na medida em que ignora as particularidades de implantação e ocupação de cada bairro, contribuindo para aumentar a morosidade da obtenção de resultados. Para a ineficácia do processo concorre ainda a dificuldade em operacionalizar instrumentos de execução, por escassez de recursos financeiros e complexidade burocrática e a tentativa de implementação de mecanismos colaborativos, sem estar assegurada a mediação de conflitos por uma entidade externa. A imposição da

Administração Central às autarquias da integração urbana e reconversão das AUGI, internalizando no processo os proprietários envolvidos, constitui um avanço face às práticas anteriores, mas não acautela a superação dos conflitos existentes e latentes, que persistem por ausência de intermediação. A instalação do Gabinete Local traduz a vontade de o município se aproximar do problema e das populações afetadas, mas os resultados são débeis (incapacidade de operacionalização dos instrumentos disponíveis, apesar do maior controlo sobre a dinâmica construtiva). A auto-desculpabilização dos atores (públicos e privados), inerente ao impasse gerado, alegando a morosidade do processo, é outra particularidade a reter, sendo pouco transparentes as responsabilidades das partes. A estratégia dos particulares face à autarquia oscila entre a cooperação (disponibilização para financiar o PU e algumas intervenções previstas no PAT) e o confronto (contestação das áreas de risco definidas pela autarquia). Os particulares – proprietários e técnicos – constituem bloqueios à intervenção pública, na ótica do que Young (2000) define como “egoísmos locais”: para alguns a legalização do bairro pode significar a perda de propriedade e de rendimentos de arrendamento (em regime de economia paralela), daí a resistência a uma solução que implique a alienação do seu património.

Assim, grassa na Costeira de Loures um cenário de injustiça espacial, quer na dimensão estrutural, quer na dimensão processual. Na dimensão estrutural: populações com recursos escassos e fraca capacidade de mobilidade espacial e social ocupam territórios inaptos para a urbanização, subequipados e desqualificados, parte em áreas de risco, com um quadro ambiental-urbano desfavorecido, e geram acentuadas desigualdades socio espaciais e conflitos territoriais perversos, que evoluem para intratáveis, sem resolução aparente. Na dimensão processual: os procedimentos para superar o quadro atrás descrito mostram incapacidade de construir soluções satisfatórias e duradouras. Se o planeamento racionalista tende a agudizar e a perpetuar os conflitos e a injustiça (modelos normativos *top down*, segregadores e nem sempre ajustados à(s) realidade(s)), o planeamento colaborativo, processualmente mais justo por envolver as partes interessadas na decisão, também não resulta *automaticamente* na eliminação efetiva das situações de injustiça e na promoção da equidade e da coesão territorial. Isto porque as organizações locais, embora com capacidade para conseguir pequenas conquistas, mostram-se incapazes para reorientar as prioridades políticas a uma escala mais ampla. Por isso, a justiça processual tem sido, muitas vezes, concomitante com o aumento das desigualdades sociais. Daí Young (2000) preconizar, para o contexto metropolitano, poderes fortes a essa escala, capazes de definir orientações políticas estruturantes. Daqui decorre uma pergunta pertinente, colocada por Gervais-Lambony e Dufaux (2009, p. 13): qual o “bom” equilíbrio entre a escala de participação e a escala de redistribuição? Este estudo de caso permite avançar com uma resposta: quando as especificidades do território impedem o planeamento de atuações uniformizadoras, é indispensável uma atuação a dois níveis: à escala macro, a definição de estratégias e das prioridades de ação; à escala micro, a procura de soluções ajustadas a cada caso, e a abertura de novos níveis de discussão que incorporem no processo premissas diferentes (apoiadas em redes de cooperação local), indutoras de intervenções que contribuam para a resolução/minimização do problema e não para a sua protelação/agudização.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Ansell, C., & Gash, A. (2008). Collaborative Governance in Theory and Practice. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18(4), 543-571.
- Borja, J., & Muxi, Z. (2003). *El espacio público. Ciudad y ciudadanía* [Public Space. City and citizenship]. Barcelona: Ed. Diputación de Barcelona.
- Câmara Municipal de Amadora (1994). *Plano Director Municipal* [Amadora Master Plan]. Amadora: Câmara Municipal de Amadora.
- Câmara Municipal de Amadora (2001). *Programa Estratégico de Intervenção – Núcleo Urbano da Brandoa* [Strategic Intervention Program – Brandoa urban core]. Amadora: Câmara Municipal de Amadora.
- Câmara Municipal de Loures (1994). *Plano Director Municipal* [Master Plan]. Loures: Câmara Municipal de Loures.
- Câmara Municipal de Odivelas (2005). *Diagnóstico Social*. [Social Diagnosis]. Odivelas: Câmara Municipal de Odivelas. Retrieved from: http://www.cm-odivelas.pt/anexos/areas_intervencao/acao_social/rede_social/documentos/Diagn%C3%B3stico%20Social.pdf
- Câmara Municipal de Odivelas (2007). *Análise sociográfica da população da Vertente Sul* [Sociographic analysis of Vertente do Sul population]. Odivelas: CMO, Direcção de Projecto de Reconversão da Vertente Sul. Julho.
- Davidoff, P. (1965). Advocacy and Pluralism in Planning. *Journal of the American Institute of Planners*, 31(4), 331-338.
- Duarte, A. (2011). *Ocupação Urbana da costeira de Loures. Um território a Reconverter* [Urban occupation of costeira de Loures. A territory to be reconverted]. (Master thesis). Lisbon: New University of Lisbon.
- Fainstein, S. (2009) Spatial Justice and Planning. *Justice spatiale | Spatial Justice*. 1. September. Retrieved from: <http://www.jssj.org>
- Fainstein, S. (2010). *The just city*. Ithaca: Cornell University Press.
- Faludi, A. (1973). *Planning theory*. Oxford: Pergamon.
- Gervais-Lambony, P., & Dufaux, F. (2009). Justice... spatiale! *Annales de Géographie*, 665-666: 3-15.
- Gonçalves, M. J. (2012). *A Gestão Colaborativa de Conflitos entre Turismo e Território: o caso do Litoral de Troia-Melides* [Collaborative management of conflicts between tourism and territory: the case of Litoral Troia-Melides]. (PhD Dissertation). Lisbon: Universidade de Lisboa.
- Healey, P. (1997). *Collaborative Planning. Shaping Places in Fragmented Societies*, London: MacMillan Press.
- Healey, P. (2003). Collaborative Planning in Perspective. *Planning Theory*, 2, 101-123. University of Newcastle upon Tyne, UK. Retrieved from: http://isites.harvard.edu/fs/docs/icb.topic233853.files/February_4-6/Healey_Collaborative.pdf
- Lindblom, C. (1996 [1959]). The science of muddling through. In S. Fainstein, S. Campbell (Org.), *Readings in planning theory* (pp. 196-209). Malden e Oxford: Blackwell.
- Moine, A. (2007). *Le Territoire: Comment observer un système complexe* [Territory : how to observe a complex system]. Paris: Ed. L'Harmattan.
- Putnam, L. L., & Wondollock, J. M. (2003). Intractability: Definitions, Dimensions, and Distinctions. In R. J. Lewicki, B., M. E. Gray (Eds), *Making sense of intractable environmental conflicts: frames and cases* (pp. 35-63). Washington: DC. Island Press.
- Rittel, H. W. J., & Webber, M. M. (1973). Dilemmas in a general theory of planning. *Policy Sciences*, 4(2), 155-169.
- Salgueiro, T. B. (2000). Fragmentação e exclusão nas metrópoles [Fragmentation and exclusion in metropolis]. *Sociedade e Território*, 3, 16-25.
- Soja, E. W. (2000). *Postmetropolis, Critical Studies of Cities and Regions*. Oxford: Blackwell.
- Soja, E. W. (2010). *Seeking spatial justice*. Minneapolis: University of Minnesota Press.
- Taylor, N. (1998). *Urban Planning Theory since 1945*. London: Thousand Oaks e New Delhi: Sage.
- UN-HABITAT (2015) International Guidelines on Urban and Territorial Planning. Nairobi: Un-Habitat. Retrieved from: <http://unhabitat.org/books/international-guidelines-on-urban-and-territorial-planning/>
- Young, I. M. (1990). *Justice and the Politics of Difference*. Princeton: Princeton University Press.
- Young, I. M. (2000). *Inclusion and Democracy*. Oxford: Oxford University Press.

¹ São pessoas coletivas sem personalidade jurídica, com competências definidas na lei (artº 15º da Lei 91/95, de 2 de setembro).

LEADERSHIP IN CONFLICT MANAGEMENT. THE CASE OF TOURISM *VERSUS* TERRITORY CONFLICT

JOANA ALMEIDA¹

ABSTRACT – Conflict occurs when the parties involved have divergent interests. Spatial planning involves a high number of agents who have conflicting characteristics (public/private, central/local government, the economy/environment) and divergent objectives or interests, and therefore, face the challenge of managing conflicts that are particularly difficult to resolve. A conflict management process that seeks to promote joint and constructive action amongst the stakeholders, and arrive at mutually beneficial solutions, requires a collaborative approach. In such an approach, leadership takes on a fundamental role. In this context, proceeding from a review of the literature on collaborative leadership, the aim of this paper is to answer the following question: what are the main leadership characteristics and functions that are necessary to carry out a collaborative conflict management process? In order to arrive to a conclusion, a tourism vs. territory conflict study was carried out, in which 26 public and private stakeholders were interviewed. These people are responsible for policies and interventions that have an impact on a territory that is subject to a high tourist development pressure and, at the same time, retains a high degree of natural value, in which the existence of intractable conflicts is a constant, namely the Troia-Melides coastal region in Portugal. The results of this empirical research confirm the idea that implementing a collaborative process in Portugal is only possible if there is a leadership that has authority, legitimacy, impartiality, neutrality and the necessary communication and mobilization skills to involve the stakeholders in the process.

Keywords: Conflict management; leadership; collaborative process; tourism; spatial planning.

RESUMO – LIDERANÇA NA GESTÃO DE CONFLITOS. O CASO DO CONFLITO TURISMO VS. TERRITÓRIO. O conflito existe sempre que as partes possuem interesses incompatíveis. Ao planeamento do território, em que estão presentes um elevado número de atores com características contrastantes (público/privado, administração central/local, economia/ambiente), com objetivos ou interesses incompatíveis, cabe-lhe a tarefa de gerir conflitos de difícil resolução.

Recebido: Maio 2015. Aceite: Outubro 2016.

¹ Professora Auxiliar do Instituto Superior Técnico da Universidade de Lisboa (IST UL) e investigadora do Centro de Sistemas Urbanos e Regionais (CESUR), Av. Rovisco Pais, 1, 1049-001 Lisboa. E-mail: joana.c.almeida@tecnico.ulisboa.pt

Um processo de gestão de conflitos, que procura promover uma ação conjunta e construtiva entre os atores e alcançar soluções mutuamente benéficas, pressupõe o desenvolvimento de uma abordagem colaborativa. Nesta abordagem a liderança assume uma função fundamental. Neste contexto, a partir da revisão bibliográfica sobre liderança colaborativa procura-se responder à questão: Quais as principais características e funções de liderança necessárias para desenvolver um processo colaborativo de gestão de conflitos em Portugal? Para este efeito, estudou-se o conflito turismo *vs.* território, tendo-se entrevistado 26 atores públicos e privados responsáveis por políticas e intervenções com impacto num território sujeito a uma forte pressão imobiliário-turística e que detém, simultaneamente, um elevado valor natural, em que a presença de conflitos de difícil resolução é uma constante: o litoral Troia-Melides. Desta investigação empírica sai reforçada a ideia de que a implementação de um processo colaborativo em Portugal só é possível se existir uma liderança com autoridade e legitimidade, com imparcialidade e neutralidade e com as necessárias competências de comunicação e dinamização para envolver os atores no processo.

Palavras-chave: Gestão de conflitos; liderança; processo colaborativo; turismo; ordenamento do território.

RÉSUMÉ – LEADERSHIP DANS LA GESTION DES CONFLITS. LE CAS DU CONFLIT TOURISME VS. TERRITOIRE. Des conflits surgissent toujours quand les parties prenantes ont des intérêts contradictoires. L'aménagement du territoire implique de nombreux agents, ayant des caractéristiques contradictoires (publics ou privés, centraux ou locaux, économiques ou sociétaux) et des intérêts incompatibles. Des conflits difficiles doivent donc être résolus. Seul un efficace processus de collaboration permet de gérer ces conflits et d'atteindre des résultats bénéfiques pour tous. Le rôle du responsable est donc fondamental. En partant de la littérature consacrée à ce thème, on a cherché quelles sont les caractéristiques du leadership permettant de le rendre efficace. L'étude est basée de forts conflits existent entre développement touristique et préservation des ressources naturelles. Les résultats de cette recherche empirique montrent que la mise en œuvre efficace d'un processus de collaboration n'est possible, au Portugal, que sous une direction à la fois légitime, impartiale, neutre et efficace, sachant informer et mobiliser les parties intéressées.

Mots clés: Gestion de conflits; leadership; processus de collaboration; tourisme; aménagement du territoire.

I. INTRODUCTION

1. The context: intractable conflicts

According to Head and Alford (2008), problems that have a very high degree of complexityⁱ and diversityⁱⁱ can further the emergence of intractable conflicts. Intractable conflicts are conflict situations that persist over time and resist (almost) all attempts at

resolution. Putnam and Wondolleck (2003) identify the following sources of intractable conflicts:

- The parties involved are disorganised, dispersed, have no contact between each other, and there is no organised structure;
- The social system these parties are a part of is based on ill-defined organisational structures that do not have clear rules and procedures and have a lack of clear authority;
- There is a fundamental difference of values on the key issues;
- The conflict is continually growing: the parties are many, the number of issues increases and the costs of resolving them also increase.

Taking into consideration the transversal nature of the problems involved – be it in terms of tourist development or spatial planning, Almeida (2013) shows that the tourism vs. territory conflict is an intractable conflict, and therefore, difficult to resolve. According to a number of authors (Burgess & Burgess, 1994; Gray, 2003; FAO, 2005; Shmueli, Elliott, & Kaufman, 2006), resolving these types of conflict involves breaking them down into the various issues or disputes involved that can then be resolved.

Also taking into account, on the one hand, the characteristics of these types of conflictsⁱⁱⁱ and, on the other, conflict management methods (Moore, 2003; Movius & Susskind, 2009) and strategies (Blake & Mouton, 1970; Buller, Kohls, & Anderson, 2000; Cunha, Rego, Cunha, & Cardoso, 2007; Ferrão, 2011), the aforementioned authors conclude that the collaborative approach (negotiating mutual gains through the intervention of a mediating agent) is the most appropriate strategy for resolving such conflicts, provided that the decision-making deadlines are not very tight and that none of the parties have very limited powers.

2. Leadership in the collaborative process

2.1. Characteristics and roles of collaborative leadership

The existence of collaborative leadership is considered by a number of authors to be a fundamental part of the collaborative process. Based on an analysis of some of these authors' viewpoints regarding the concept of collaborative leadership, one can highlight the following aspects when it comes to choosing the leader with the appropriate characteristics for the role:

- i) *Collaborative leadership skills* – amongst other things, the ability to: motivate and mobilise stakeholders in the process; provide the necessary knowledge and competencies, thus guaranteeing technical credibility; articulate and promote a shared vision, integrating the viewpoints of the various stakeholders and building a consensus; help the stakeholders negotiate on difficult issues, resolve differences and reach an agreement (Chrislip, 2002; Vangen & Huxham, 2003;

- Bryson, Crosby, & Stone, 2006; Crosby & Bryson, 2005a; 2005b; Ansell & Gash, 2008; McKinney & Johnson, 2009);
- ii) *Neutrality* – the most suitable leaders should have a high degree of influence, but a low personal interest, thus being able to focus on promoting and defending the process and not on decision-making. In other words, they should be neutral to the contents (Chrislip, 2002; Vangen & Huxham, 2003; Lank, 2006; Ansell & Gash, 2008; McKinney & Johnson, 2009);
 - iii) *Impartiality* – the leader should adopt a conduct that does not favour any of the parties. In other words, the leader should be impartial in relation to all stakeholders (Chrislip, 2002; Ansell & Gash, 2008);
 - iv) *Credibility and legitimacy* – the leader should be a person or entity that has authority, prestige and sufficient human and financial resources for ensuring that the process is carried out (Chrislip, 2002; Vangen & Huxham, 2003; Crosby & Bryson, 2005a; 2005b; Bryson *et al.*, 2006; Ansell & Gash, 2008; McKinney & Johnson, 2009);
 - v) *Origin* – the leader should be an agent that represents the public interest, that is, the leader should have a low degree of personal interest in the process (Chrislip, 2002; Vangen & Huxham, 2003; Ansell & Gash, 2008; McKinney & Johnson, 2009);
 - vi) *Multi-leaders* – there may be more than one leader, who may be accompanied by one or more mediators. If there is a good relationship of trust and a balance of powers between the stakeholders, collaborative leadership is not necessary. It is enough to have one mediator who ensures the peaceful development of the collaborative process. The leader, the process manager and the mediator roles can be held by one or more people. Accordingly, the collaborative leadership can be adjusted from case to case, depending on the situation and the personal attributes of the potential leaders and mediators (Chrislip, 2002; Huxham, 2003; Vangen & Huxham, 2003; Crosby & Bryson, 2005a; 2005b; Bryson *et al.*, 2006; Lank, 2006; McKinney & Johnson, 2009).

There is a consensus amongst the authors mentioned above defending that leadership plays a fundamental role in the collaborative process, not only in bringing the stakeholders into the process, but also in managing the whole process. Table I presents a systematization of the collaborative leadership functions, taking into consideration the three leadership goals: a) recruiting stakeholders for the process; b) getting stakeholders to commit to the process and achieving shared understanding of the issues; and c) resolving emergent problems.

However, these leadership functions (table I) can, themselves, constitute barriers to collaboration. Here one can highlight the following situations:

- Active intervention in the process vs. neutrality – Vangen and Huxham (2003) establish that, if the aim is to achieve a collaborative advantage, then sometimes process leadership requires anti-collaborative behaviour, exercising great

ter control over the process (“manipulating the collaborative agenda”) and managing the relations between the stakeholders who would rather not work together, seeking ways to exclude those who should not remain a part of the process (“playing the politics”) so that the desired results are achieved. In this context one can quote Hardin (1968) on the *Tragedy of the Commons*. The solution resides in mutual cohesion in which there is a mutual agreement supported by the majority of the people involved. However, Ansell and Gash (2008) alert us to the problems that may arise from the fact that the leader’s persuasive role in advancing with the process is not compatible with the leader’s neutrality function.

- Empowerment of the stakeholders vs. impartiality – The leader must not favour certain stakeholders to the detriment of others. In this context, Ansell and Gash (2008) point out the fact that some stakeholders may question the leader’s impartiality when the latter exercises their role of empowerment of the less prepared stakeholders with the aim of reducing imbalances, in terms of powers and resources amongst the stakeholders.

Table I – Collaborative leadership functions.

Quadro I – Funções de liderança colaborativa.

Problems	Leadership functions
A. How to begin the process? ^{iv}	<ul style="list-style-type: none"> – Establish credibility and legitimacy – Incentivise the development of the process, involving the necessary people and resources – Lay down a set of basic rules to be carried out in the process – Motivate and mobilise the stakeholders to the collaborative process
B. How to build an identity, decide what to do and generate capacity?	<ul style="list-style-type: none"> – Involve people with different skills, from different sectors and with different interests – Ensure that stakeholders are committed to the process – Provide the necessary knowledge and skills, thus guaranteeing the technical credibility of the process – Articulate and promote a shared vision – Validate minor successes along the way – Help stakeholders to negotiate on difficult aspects
C. How to deal with problems that arise?	<ul style="list-style-type: none"> – Ensure that stakeholders maintain the dialogue, even in periods of greater scepticism – Integrate viewpoints of various stakeholders and build consensus – Resolve differences and build agreement – Coordinate activities and ensure results are achieved

Source: Own elaboration based on Chrislip and Larson (1994); Ryan (2001); Chrislip (2002); Huxham (2003); Vangen and Huxham (2003); Lank (2006); McKinney and Johnson (2009)

2.2. Leadership in the Portuguese spatial planning system

Some of the leadership skills and roles mentioned before are also mentioned in the Portuguese context, such as the leader’s legitimacy and collaborative skills, among others unstated here, as is the case with the accountability issue (Queirós, 2009; Carmo, 2014).

In the Portuguese context, the question of leadership in spatial planning is addressed from the perspective of coordination among the three levels of spatial plans (national, regional and local), and among the different sectorial plans of public administration.

The Portuguese context has some structural problems, such as centralism, bureaucracy, a top-down and sector-based organizational culture, administrative segmentation and fragmentation, system opacities, lack of network organization and excessive, dispersed and disjointed legislation (Ferreira, 2007; Queirós, 2009; Carmo, 2014). These factors make leadership of the planning process quite difficult. Currently, leadership problems in spatial planning tend to be even more complex and difficult to solve regarding the transition from a traditional and linear planning system to a collaborative planning system. This collaborative governance is characterized by new ways of communicating and sharing information, which involve a wide range of stakeholders from central, regional and local government, the corporate sector, the non-governmental associations, and the public as a whole, with different interests and power relations, as well as a more pro-active management (Breda-Vásquez & Oliveira, 2008; Queirós, 2009; Ferrão & Mourato, 2011; Pereira, 2013). In this context, Queirós (2009) draws attention to the need for stakeholders to develop new skills.

Some of the difficulties in coordinating public entities have to do with the fact that there is no coordinating body that holds the decision-making powers and the capacity to guarantee coordination among diverse entities. This lack of leadership leads to the emergence of two types of competency conflict: i) the overlapping of responsibilities and ii) areas where the competent authority is not clear (Oliveira, 2001). In this context, the importance of the Regional Development Coordination Commissions (CCDRs – *Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional*), as the responsible entities for drawing up regional spatial planning plans (PROTs – *Plano Regional de Ordenamento do Território*) and managing community funds, must be taken into account (Pereira, 2013), as they are universally recognised and are also seen as leaders and key stakeholders in tourism/territory relations (Fazenda^v, 2011). However, these entities do not have the decision-making powers to coordinate sectorial interventions or impose guidelines at the local level (Pereira, 2013; Carmo, 2014).

Breda-Vásquez & Oliveira (2008) emphasize the fact that, given the limitations of the central administration (and specifically the CCDRs), the role of political leadership at the local level is crucial, promoting the involvement of local agents. But, in the planning practice, the local authorities proved to be incapable of promoting a cooperative culture.

The literature review on leadership in the Portuguese spatial planning process highlights two examples of successful leadership: the Lisbon Strategic Plan (PEL – *Plano Estratégico de Lisboa*, 1992) (Ferreira, 2007; Pereira, 2013) and the Critical Neighbourhoods Initiative (IBC – *Iniciativa Bairros Críticos*) in *Cova da Moura* (2008) (Caser & Vasconcelos, 2008; IHRU, 2008).

In the scope of the collaborative experiences carried out by PEL and IBC in *Cova da Moura*, one can highlight as positive aspects the strong coordination and leadership of the processes carried out by the Lisbon Mayor and the Secretary of State for Spatial Planning and Cities, the National Housing Institute/Housing and Urban Redevelopment Institute (INH/IHRU – *Instituto Nacional de Habitação/Instituto da Habitação e Reabilitação Urbana*). In both cases, there was a strong degree of involvement at the highest hierarchical levels that legitimised and gave credibility to the process. The main leadership-related problem in these processes had to do with the volatility determined by the elections calendar, which meant that the continuity of the successful collaborative process could not be guaranteed.

Given the situation described above, this research project sets out to identify the main leadership characteristics and functions that are required in a collaborative intractable conflict management process in Portugal.

II. METHODOLOGY

In order to achieve the objective identified at the end of the preceding section, the research methodology relied heavily on fieldwork, which included interviews with 26 public and private sector stakeholders. These stakeholders were involved in the elaboration of land use policies for, or the development of, a territory with a high natural protection value (the *Troia-Melides* coast, *Alentejo*, Portugal), which is currently subject to strong pressure from tourism-oriented development.

The leadership question was highlighted in the interview in order to identify the leadership problems which arise in a collaborative process that sets out to reconcile tourist development with the conservation and improvement of territorial heritage. In this context, the stakeholders were asked questions on the following:

1. In order to determine the stakeholders' perception of the main obstacles to developing collaborative leadership in the Portuguese context, the interviewees were asked to identify the restrictions of carrying out a collaborative process in the Portuguese context, like for example, whether collaborative leadership exists or not;
2. Subsequently, the interviewees were asked to indicate three leadership measures for improving cooperation between public and private stakeholders in reconciling tourist development and territorial heritage conservation and improvement in the *Troia-Melides* coastal region;
3. Aiming for a better understanding of the leadership problems, the stakeholders were asked to identify the leader in a negotiation process that sought to reconcile tourist development and the conservation and territorial heritage improvement of the *Troia-Melides* coastal region.

III. RESULTS AND DISCUSSION

The answers to the questions listed in the methodology section and the respective analysis are presented in the three following sections.

1. Leadership in the Portuguese context

In the interviews, the stakeholders were asked about the importance of incorporating some functional characteristics of collaboration into the process of reconciling tourist development with the enhancement of territorial heritage. In Portugal, the topics regarding the existence of “collaborative leadership” are: the authority and legitimacy to coordinate the process; focus on the long term; and, the initiative and capacity to negotiate with the stakeholders involved in the process. The response was unanimous: *this is very important*.

Nevertheless, when the interviewees were asked about the applicability of such a collaborative process to the Portuguese context, the stakeholders had different opinions. Approximately 50% of them raised no objection to this, highlighting the fact that this is the path to be taken, regardless of existing constraints. The other half defended that this kind of processes would be difficult to apply in Portugal. Regarding collaborative leadership in particular, the interviewees were especially sceptical. Reasons such as the Portuguese culture, distrust, leadership skills, and aversion to being controlled were quoted topics:

- We don't like to be led, and even less, being mediated: it is a cultural matter;
- Leadership depends much more on personal attributes than those of an institution. Even if the know-how is there, it is a difficult process due to cultural reasons and trustworthy relationships.

2. Leadership proposals for improving cooperation between tourism and territory

The three leadership measures for improving cooperation between public and private stakeholders in reconciling tourist development and territorial heritage conservation and improvement in the *Troia-Melides* coastal region presented by the interviewees focused on the following proposals:

- Regional leadership;
- Creation of strong leadership work groups;
- Centralized decision making (political decision-making capacity);
- Leadership involving stakeholders;
- Leadership with capacity to communicate with other stakeholders;
- Creation of leadership structures, similar to the Monitoring and Assessment Commission for Projects of Tourist Interest (CAA-PIN – *Comissão de Avaliação e Acompanhamento dos Projetos de Potencial Interesse Nacional*), which has mediated negotiation processes with relevant stakeholders.

3. Leadership of the process

In their response to the question as to who should lead a collaborative negotiation process aimed at reconciling tourist development and conservation and enhancement of the *Troia-Melides* coastal region, the interviewees highlighted the *Alentejo* Regional Development Coordination Commission (ACCCR) as the ideal entity to perform that role (fig. 1).

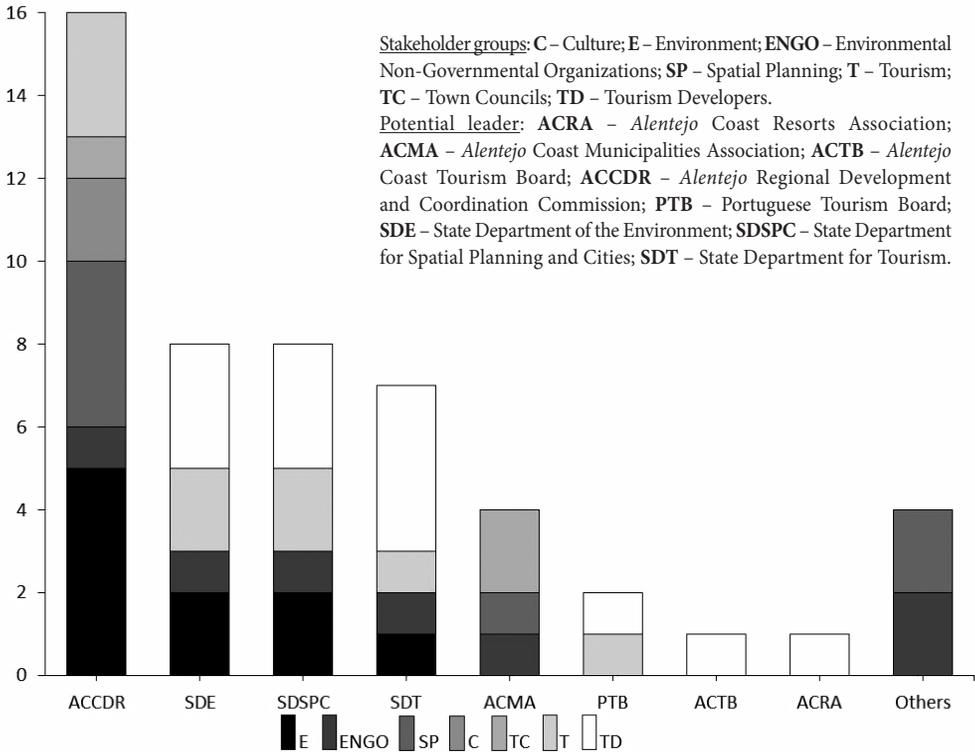


Fig. 1 – Interviewee’s choices in terms of the entities they think should lead a collaborative process for reconciling tourist development and conservation and enhancement of the territorial heritage of the *Troia-Melides* coastal region.

Fig. 1 – Escolhas dos entrevistados pelas entidades que entenderam que deveriam liderar um processo colaborativo de compatibilização entre o desenvolvimento do turismo e a conservação e a valorização do património territorial no Litoral *Troia-Melides*.

However, an analysis of the interviewees’ comments shows that whilst this authority was seen as the conceptually correct choice, in its actual format it is generally considered incapable of carrying out the work. As an alternative to the *Alentejo* CCDR which lacks the authority and legitimacy to take the leadership role, the interviewees’ second choice was centralised leadership in the Environment, Spatial Planning and Tourism State Departments.

As to the *Alentejo* CCDR, the interviewees highlighted as main advantages the fact that it is the regional entity that has already been set up to coordinate the other entities, and has an impartial and comprehensive vision concerning environmental and spatial planning issues.

The main constraints identified by the interviewees were:

- A lack of coordination powers in all sectors (coordination in environment and spatial planning areas only);
- A structure lacking legitimacy and authority to lead, with no powers to coordinate a collaborative process and maintain a long-term approach to the differing interests in the course of the process;
- A structure without technical competence and political power for decision-making;
- A heavy, ineffective structure;
- Lack of human and financial resources;
- Not dynamic or proactive;
- Impossible to be referee and player at the same time;
- Positioned on one side of the scale – close to the local government power and developers and not correctly representing environmental interests;
- Not very collaborative in other areas, namely on economic matters;
- Not knowledgeable about the dynamics of the tourism industry;
- Hostage to political disputes.

On the basis of the results presented above, one can say that there is currently no legitimate leadership propitious to the development of collaborative processes. The fact that the CCDR represents only sectorial interests related to the environment and land use management, and not all the sectorial interests at the regional level, compromises its ability to fulfil the role of coordination, reconciliation of interests and impartiality that is crucial for collaborative leadership processes, as stated by Pereira (2013).

On the other hand, the representatives from the three ministries – environment (SDE), tourism (SDT) and Spatial Planning and Cities (SDSPC), cooperated with each other and were able to manage conflict issues. Although they had collaborative leadership characteristics (subsection 2.1.), it is not their job to resolve these kinds of problems, but their intervention is important when conflict rises to the level of expressed conflict (Ury, 2000), and this was one of those cases.

Finally, although the Alentejo Coast Municipalities Association (ACMA) was only chosen by four interviewees, the local government leadership has a crucial role in the capacity to mobilize local agents and in the stability of relational networks, as stated by Breda-Vasques and Oliveira (2008).

IV. CONCLUSIONS

The high level of mistrust that exists regarding collaborative processes in Portugal can be fundamentally attributed to the prevalence of a centralised decision-making culture and a top-down spatial planning system. The lack of entities with the necessary

legitimacy and leadership skills also makes it difficult to implement a collaborative process for tourism management vs. territory conflicts. For example, the CCDR – a potential leader – does not have the necessary powers, in terms of human and financial resources, required to carry out such a process, or in terms of legitimate authority to take on a leadership role. It also does not have the collaborative leadership skills (defined in table I).

Impartiality and neutrality are also fundamental attributes for leadership of the process. For example, the interviewees value the CCDR as a leader on account of its impartiality. Even so, the fact that it represents only the specific interests of the environment and land use management sectors, and not all sectoral interests at the regional level, compromises its ability to fulfil the role of coordination, reconciliation of interests and impartiality. This prevents it from assuming a leadership role in a collaborative process. The interviewees proposed a leadership structure (along the lines of the CAA-PIN) that has no interests in the process, and would therefore be a platform that facilitates dialogue between the stakeholders. Besides the collaborative leadership skills and other leadership characteristics of this leadership structure, legitimacy plays a fundamental role here, and maybe this kind of structure will be more efficient as a platform than as a leader. This not only reveals the importance of communication competencies that leadership should have, but also the impartiality and neutrality which give credibility to the process.

The fact that the interviewees opt for tripartite leadership involving the environment, tourism and spatial planning, also reflects the concern that impartiality must prevail. In this context, any leadership that is close to private interests, such as the local government, is rejected by the majority of the interviewees.

The final conclusion is that the leader, process manager and mediator roles can be taken on by one person/entity or by several people/entities, and there may be more than one leader accompanied by more than one mediator. For this reason, collaborative leadership can be adapted from case to case, depending on the situation and the personal attributes of the potential leaders and mediators in the process.

REFERENCES

- Almeida, J. (2013). *A gestão colaborativa de conflitos entre turismo e território: o caso do litoral Troia-Melides* [Collaborative management of conflicts between tourism and territory: the case of Litoral Troia-Melides]. (PhD Dissertation). Lisbon: Universidade de Lisboa.
- Ansell, C., & Gash, A. (2008). Collaborative Governance in Theory and Practice. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18(4), 543-571.
- Blake, R. R., & Mouton, J. S. (1970). The Fifth Achievement. *The Journal of Applied Behavioral Science*, 6(4), 413-426.
- Breda-Vásquez, I., & Oliveira, C. (2008). Coalition-Building in Portuguese Spatial Planning: Is There a Southern European Context? *European Planning Studies*, 16(6), 761-784.
- Bryson, J. M., Crosby, B. C., & Stone, M. M. (2006). The Design and Implementation of Cross Sector Collaborations: Propositions from the Literature. *Public Administration Review*, 66, 44-55.

- Buller, P. F., Kohls, J. J., & Anderson, K. S. (2000). When ethics collide: Managing conflicts across cultures. *Organizational Dynamics*, 28(4), 52-66.
- Burgess, H., & Burgess, G. (1994). *Constructive Confrontation: A Strategy for Dealing with Intractable Environmental Conflicts*. Retrieved from: http://www.colorado.edu/conflict/full_text_search/AllCRCDOcs/97-1.htm
- Câmara Municipal de Lisboa – CML (1992). *Plano Estratégico de Lisboa* [Strategic Plan of Lisbon]. Lisbon: Câmara Municipal de Lisboa.
- Carmo, F. (2014). Planos Regionais de Ordenamento do Território e governança territorial: do discurso às evidências da prática. [Regional Plans of Spatial Planning and territorial governance: from discourse to evidence of practice]. *Revista de Geografia e Ordenamento do Território*, 5, 41-65.
- Chrislip, D. D. (2002). *The Collaborative Leadership Fieldbook*. San Francisco: Jossey-Bass.
- Crosby, B., & Bryson, J. (2005a). A leadership framework for cross-sector collaboration. *Public Management Review*, 7(2), 177-201.
- Crosby, B., & Bryson, J. (2005b). *Leadership for the common good: tackling public problems in a shared-power world* (2^a ed.). San Francisco: John Wiley & Sons.
- Cunha, M. P., Rego, A., Cunha, R. C., & Cardoso, C. C. (2007). *Manual de Comportamento Organizacional e Gestão* [Manual of Organizational Behavior and Management]. (6^a ed.). Lisbon: Ed. RH.
- Fazenda, N. (2011). *Territorialização de uma Política Nacional de Turismo – o caso de Portugal*. [Territorialization of a National Tourism Policy – the case of Portugal]. (PhD dissertation). Lisbon: Universidade de Lisboa.
- Ferrão, J. (2011). *O Ordenamento do Território como Política Pública*. [Spatial planning as public policy]. Lisbon: Ed. Calouste Gulbenkian.
- Ferrão, J., & Mourato, J. (2011). Evaluation and Spatial Planning in Portugal: From legal requirement to source of policy-learning and institutional innovation. In J. F. Dasí (Ed.), *De la Evaluación Ambiental Estratégica a la Evaluación de Impacto Territorial: Reflexiones acerca de la tarea de evaluación* [From the Strategic Environmental Assessment to the Territorial Impact Assessment: Reflections on the assessment task] (pp. 141-166). València: Ed. Publicacions de la Universitat de València.
- Ferreira, A. F. (2007). *Gestão Estratégica de Cidades e Regiões* [Strategic Management of Cities and Regions]. (2^a ed.). Lisbon: Ed. Calouste Gulbenkian.
- Gray, B. (2003). Framing of environmental disputes. In R. J. Lewicki, B. Gray, & M. Elliott (Eds.), *Making sense of intractable environmental conflicts: frames and cases* (pp. 11-34). Island Press.
- Hardin, G. (1968). The Tragedy of the Commons. *Science*, 162(3859), 1243-1248.
- Head, B., & Alford, J. (2008). Wicked problems: Implications for policy and management. In *Australian Political Studies Association Conference*. Brisbane, Australia. Retrieved from: <http://espace.library.uq.edu.au/view/UQ:197696>
- Healey, P. (1997). *Collaborative planning: shaping places in fragmented societies*. Basingstoke: Macmillan Press.
- Huxham, C. (2003). Theorizing collaboration practice. *Public Management Review*, 5, 401-423.
- IHRU – Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana (2008). *A Iniciativa Bairros Críticos na Cova da Moura. Relatório Preliminar de Avaliação Externa* [The Initiative Critical Neighborhoods in Cova da Moura. Preliminary External Evaluation Report]. Lisbon: IHRU – Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana. Retrieved from: http://www.portaldahabitacao.pt/pt/ibc/avaliacao_ibc.html
- Jamal, T., & Getz, D. (1999). Community Roundtables for Tourism-related Conflicts: The Dialectics of Consensus and Process Structures. *Journal of Sustainable Tourism*, 7(3-4), 290-313.
- Lank, E. (2006). *Collaborative advantage: how organizations win by working together*. New York: Palgrave Macmillan.
- McKinney, M., & Johnson, S. (2009). *Working Across Boundaries: People, Nature, and Regions*. Cambridge, Massachusetts: Lincoln Institute of Land Policy.
- Moore, C. W. (2003). *The mediation process: practical strategies for resolving conflict* (3^a ed.). San Francisco: Jossey-Bass.
- Movius, H., & Susskind, L. (2009). *Built to win: creating a world-class negotiating organization*. Boston: Harvard Business Press.
- Oliveira, F. P. (2001). *Direito do Ordenamento do Território*. [Land Use Planning Law]. Coimbra: Ed. Almedina.

- Pereira, M. (2013). Da Governança à Governança Territorial Colaborativa, uma Agenda para o Futuro do Desenvolvimento Regional [From Governance to Collaborative Territorial Governance, an Agenda for the Future of Regional Development]. *DRd – Desenvolvimento Regional em debate*, 3(2), 52-65.
- Putnam, L. L., & Wondolleck, J. M. (2003). Intractability: Definitions, Dimensions, and Distinctions. In R. J. Lewicki, B. Gray, & M. Elliott (Eds.), *Making sense of intractable environmental conflicts: frames and cases* (pp. 35-63). Washington, DC: Island Press.
- Queirós, M. (2009). Teorias da complexidade: princípios para o ordenamento do território [Theories of complexity: principles for spatial planning]. In J. Bosque Sendra, V. M. Rodríguez Espinosa (Eds.), *La perspectiva geográfica ante los retos de la sociedad y el medio ambiente en el contexto ibérico*. [The geographical perspective of the challenges of society and the environment in the Iberian context]. *Ponencias de XI Coloquio Ibérico de Geografía* (pp. 87-103) Madrid: Universidad de Alcalá, Servicio de Publicaciones, Alcalá de Henares.
- Shmueli, D., Elliott, M., & Kaufman, S. (2006). Frame changes and the management of intractable conflicts. *Conflict Resolution Quarterly*, 24(2), 207-218.
- Ury, W. L. (2000). *The Third Side*. Retrieved from: www.thirdside.org
- Vangen, S., & Huxham, C. (2003). Enacting Leadership for Collaborative Advantage: Dilemmas of Ideology and Pragmatism in the Activities of Partnership Managers. *British Journal of Management*, 14, S61-S76.

ⁱ Complexity refers to the difficulties in gaining knowledge on the persistent problem and identifying the appropriate solutions. These difficulties emerge from restricted knowledge bases, the existence of complex interdependencies in the process, uncertainties resulting from the process dynamics and social issues and the immeasurability of the risks and potential trade-offs involved.

ⁱⁱ Diversity refers to the number and variety of stakeholders involved.

ⁱⁱⁱ Lack of communication and trust amongst stakeholders; the presence of environmental vs. economic interests, public sector vs. private sector, which seem irreconcilable; the preponderance of differing value systems and prevalence of lack of coordination among the public administration sectors and centralised decision making, which inhibit the development of appropriate negotiation forums (Almeida, 2013).

^{iv} The importance of leadership in the initial process phase is also reflected in the field of collaborative planning theory. Healey (1997, p. 269) and Jamal and Getz (1999) highlight the crucial role of the leader, who, in this phase, identifies the key actors and brings them to the negotiation table and chooses the mediators.

^v Fazenda (2011) demonstrates in his doctoral thesis that the CCDRs – as bodies that accumulate competence in the areas of planning and regional development, the environment and land use management, inter-sectorial coordination and structural funds management – are those that could best promote the territorialisation of a public nationwide tourism policy and also promote an integrated tourist planning process that would facilitate sustainable tourism.

CONFLITOS INSTITUCIONAIS NO ÂMBITO DA CAPITAL EUROPEIA DA CULTURA PORTO 2001

SÓNIA ALVES¹

RESUMO – Embora o conflito institucional possa estimular capacidades de negociação na procura de acordos com vista à aproximação de interesses divergentes, pode também desencadear tensões e bloqueios institucionais que são resultados negativos em termos de governança urbana. O objetivo deste artigo é o de discutir o conflito institucional no âmbito de um partenariado público-privado criado para viabilizar o acesso a financiamentos públicos. O artigo, que se baseia num estudo de caso que remonta à preparação do evento Capital Europeia da Cultura no Porto em 2001, foca a conflitualidade institucional no âmbito de um programa de revitalização económica e examina a decisão de culpa proferida pelo Tribunal da Relação do Porto, em 2013, no respeitante ao mau planeamento e coordenação das obras de requalificação urbana por parte da Sociedade Porto 2001. As conclusões deste trabalho confirmam a importância de uma melhor gestão das tensões e contradições associadas às lógicas de atuação dos diferentes atores. Confirmam, ainda, que o interesse público não é algo de cientificamente identificável, mas antes uma construção social que, num contexto de grande complexidade, requer um mais correto reconhecimento da diversidade de interesses que compõe a sociedade.

Palavras-chave: Conflito institucional; governança; revitalização económica; requalificação urbana; Capital Europeia da Cultura; Porto.

ABSTRACT – INSTITUTIONAL CONFLICTS IN THE CONTEXT OF THE EUROPEAN CAPITAL OF CULTURE PORTO 2001. Whilst institutional conflict can stimulate negotiation skills in the search for agreements with the aim of bringing divergent interests together, in a context of poorly managed institutional tensions, it may also generate negative and disappointing results in terms of urban governance. The purpose of this article is to discuss the institutional conflict within a public-private partnership created to facilitate access to public funding. The article is based upon a case study dating back to 2001 and the preparation of the European Capital of Culture event in Porto, focusing on the institutional

Recebido: Maio 2015. Aceite: Dezembro 2016.

¹ Investigadora pós-doutoral do Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa, Av. Prof. Aníbal de Bettencourt, 9, 1600-189 Lisboa e do Danish Building Research Institute, Aalborg University in Copenhagen. E-mail: sonia.alves@ics.ul.pt

conflict that arose in the context of an economic revitalization project related to intervention in the public space. From analysis of the November 2013 decision of the Court of Appeal in Porto, which confirmed the guilty verdict against *Sociedade Porto 2001* with regard to poor planning and coordination of works in central Porto, I assess the lessons for urban governance. The findings of this study confirm the importance of better management of tensions and contradictions related to the actions of the various actors involved. They also confirm that the public interest is not something scientifically identifiable, but a social construction that requires better recognition of the diversity of interests that make up society.

Keywords: Institutional conflict; governance; economic revitalisation; urban requalification; European Capital of Culture; Porto; Portugal.

RÉSUMÉ – CONFLITS INSTITUTIONNELS DANS LE CADRE DE PORTO 2001, CAPITALE EUROPÉENNE DE LA CULTURE. Encore que les conflits institutionnels stimulent parfois les négociations visant à un rapprochement entre intérêts divergents, ils peuvent aussi déclencher tensions et blocages, contraires à une bonne gouvernance urbaine. Cet article traite du conflit institutionnel apparu au sein d'un partenariat public/privé visant à faciliter l'accès au financement public, lors de la préparation de la manifestation Porto, Capitale Européenne de la Culture, en 2001. Le tribunal de grande instance de Porto confirma, en 2013, la condamnation de la planification et de l'exécution des travaux que la *Sociedade Porto 2001* avait réalisés dans le centre de la ville. La présente étude confirme donc l'importance d'une bonne gestion des tensions entre divers acteurs et montre que, si l'intérêt public n'est pas scientifiquement identifiable, il s'agit d'une construction sociale apparaissant dans un contexte de grande complexité et qui exige donc une connaissance précise de la diversité des intérêts présentée par toute société.

Mots clés: Conflit institutionnel; gouvernance; revitalisation économique; requalification urbaine; capitale européenne de la culture; Porto; Portugal.

I. INTRODUÇÃO

O estudo do conflito institucional no âmbito de projetos de intervenção territorial tem vindo a ganhar centralidade em diferentes áreas do conhecimento (sociologia, planeamento urbano, ciência política) e no âmbito de temáticas distintas relacionadas com a transformação e a promoção urbana. Por exemplo, relacionadas com a realização de jogos olímpicos ou de exposições mundiais (Klauser, 2012; Müller & Pickles, 2015; Oancă, 2015), ou com a construção de edifícios de arquitetura emblemática ou icónica (cf. Museu Guggenheim de Bilbao ou a Casa da Música do Porto), que são concebidos como elementos chave de estratégias de revitalização urbana e económica de escala mundial (Andersson, 2014).

O estudo de caso que se apresenta neste artigo remonta a 2001 e à realização do evento Capital Europeia da Cultura (CEC) na cidade do Porto, e foca as condições específicas em que a conflitualidade emergiu no âmbito de um programa de revitalização

económica e de requalificação urbana e as consequências (materiais e imateriais) que lhes estiveram associadas.

O artigo estrutura-se em duas partes. Na primeira parte, teórica, analisam-se as teses dos autores que explicam o conflito institucional como algo de inevitável numa sociedade atravessada por desigualdades estruturais, e o evento CEC à luz das novas lógicas do marketing territorial e da governança urbana. Na segunda parte, empírica, começa-se por refletir sobre o modelo institucional criado para a conceção e execução do evento CEC na cidade do Porto em 2001 e sobre os objetivos que envolveram a criação de um partenariado de revitalização económica com a participação de representantes do sector público e do sector privado (comércio e hotelaria). Discutem-se ainda as condições específicas em que a conflitualidade emergiu no âmbito deste partenariado e os efeitos que lhe estiveram associados.

O material empírico que constitui a base deste artigo foi recolhido através de dois grupos de metodologias de investigação. Um primeiro grupo, de análise documental, envolveu a leitura (não sistemática) de notícias de jornais e a análise crítica de um conjunto diversificado de relatórios estratégicos e de diplomas legais relativos ao quadro institucional criado para o evento e às condições gerais de acesso aos programas de financiamento. Um segundo grupo, de natureza não documental, envolveu a realização de 12 entrevistas semiestruturadas a representantes dos sectores público e privadoⁱ. As entrevistas permitiram explorar o nível de participação dos diferentes agentes nos programas de revitalização económica e a posição dos entrevistados face ao conflito institucional.

II. ALGUMAS REFLEXÕES TEÓRICAS EM TORNO DO CONFLITO, DA GOVERNANÇA URBANA E DO EVENTO CAPITAL EUROPEIA DA CULTURA

1. O conflito

A conflitualidade institucional no âmbito de projetos de intervenção territorial é analisada na obra de Isabel Guerra (2006) como um elemento que contribui para a mudança social. A autora, que reflete sobre o sentido da ação coletiva nos processos de planeamento territorial e sobre as interdependências complexas em que se desenvolve o processo de ação comunicacional, defende a tese de que o conflito e a negociação estão no centro de uma parte significativa das interações sociais (Guerra, 2006). A existência de uma grande variedade de crenças, de valores e de representações, mas também de relações sociais marcadas pela desigualdade de poder, explica, como salienta Guerra (2006, p. 33), “um número imenso de novas questões ligadas às formas de gestão de interesses contraditórios”.

A dominação de uns sobre outros, que no âmbito das relações sociais é analisada por Friedmann (1996) da perspetiva da distribuição de poder político e económico na sociedade, alimenta a conflitualidade em diversos domínios da prática social.

“O Estado tem muitos centros de poder que estão frequentemente em desacordo uns com os outros e que raramente atuam de forma coordenada. A sociedade civil divide-se ao longo de conhecidas linhas de fratura, de classe social, casta, etnicidade, raça, religião e género. A economia empresarial é composta de atores em conflito feroz entre si, aliando-se apenas quando é conveniente para o interesse coletivo. E a comunidade política é, evidentemente, o terreno quintessencial do conflito entre grupos e ações diferentes, envolvendo os três domínios restantes (...).” (Friedmann, 1996, p. 28).

É neste contexto, caracterizado por uma enorme diversidade social e institucional, que o conceito de “interesse público” deixa de ser entendido como algo de ‘cientificamente identificável’ e passa a ser encarado como uma construção social mais ou menos colaborativa e participada pelos diferentes atores e interesses que compõem o sistema social (Alves, 2001; Ferrão, 2011).

O conflito é, por sua vez, interpretado de maneiras contraditórias. Enquanto alguns destacam a sua função positiva, notando que pode “evitar a ossificação e a ritualização” que ameaçam as formas de decisão e de organização burocráticas da administração pública (Kokx & van Kempen, 2010), outros (por norma os detentores de privilégios ou de interesses instituídos) argumentam que o conflito, – e sobretudo o conflito que é exacerbado pelo choque de valores e por sentimentos de injustiça –, pode inviabilizar qualquer forma de ação coletiva, constituindo um ataque contra o ‘interesse público’ e contra o sistema em si mesmo.

Distante desta última perspetiva, Hajer and Wagenaar (2003) – que defendem que o conflito é um elemento intrínseco às comunidades humanas, e que as questões políticas são, por definição, discutíveis –, exploram as possibilidades de diálogo colaborativo e de deliberação democrática em situações de conflito.

Usando métodos como a análise de discurso e de práticas políticas, estes autores, que procuram interpretar o conflito no âmbito dos partenariados público-privados identificam, à semelhança de Kokx (2011), disputas relacionadas com: (i) a representação de ‘públicos’ (i.e. a sua composição institucional em termos de parceiros do setor público, do tecido económico e do setor voluntário e comunitário); (ii) a definição de objetivos (e.g. de natureza mais ou menos económica, física social) e de escalas temporais (de curto, médio e longo prazo), que afetam a identificação dos problemas e das soluções para esses problemas; (iii) as condições da participação (e.g. momentos, metodologias e níveis de participação); (iv) e a existência de barreiras culturais relacionadas com as atitudes e comportamentos dos atores, que afetam a qualidade das relações sociais.

2. A Governança

O conceito de ‘governança’ⁱⁱ tem sido usado em diferentes discursos de política urbana para referir os modos e as práticas de mobilização e organização da ação coletiva (Hemphill, McGreal, Berry, & Watson, 2006). O conceito, que envolve noções analíticas e normativas relacionadas com os desafios da coordenação de atores e instituições do setor público, sociedade civil e setor privado (Pierre, 1998), tem associados importantes

desafios ao nível das formas de organização e de ação coletiva. As críticas à falta de eficácia dos modelos de decisão centralizados e hierárquicos, abriram a porta a novas formas de negociação e de decisão em rede (Healey, 1997; Alves, 2008; Ferrão, 2011), que representam, como refere Bull and Bryn (2006, p. 769), *a move away from centralised and hierarchical structures of government towards a collaborative approach with social agencies and non-governmental actors, including the private sector*.

No âmbito destes novos modelos de governança, os partenariados, que têm vindo a incorporar uma gama variada de combinações institucionais em termos do número e da tipologia das instituições envolvidas, bem como dos propósitos subjacentes à sua criação (Alves, 2001; Leach & Percy-Smith, 2001; Healey, Cars, Madanipour, & Magalhães, 2002; Ball & Maginn, 2005), assumem-se como instrumentos operacionais de política urbana com vista à coordenação de um vasto conjunto de sistemas (Oliveira, 2000).

Com os regulamentos dos programas de financiamento nacionais e europeus a exigirem a criação de partenariados como condição de acesso a financiamentos públicos, estes transformam-se num elemento central da política urbana na generalidade dos países da União Europeia, incluindo Portugal. Embora a principal fonte de financiamento dos partenariados, ao nível nacional e local, seja o setor público, a criação de partenariados público-privados tem favorecido a diversificação de fontes de financiamento, e, de um ponto de vista substantivo, um maior reconhecimento da natureza multidimensional dos problemas (urbanos) e da necessidade de envolver um maior número de atores nas ações que os procuram combater.

A criação destas estruturas de governança levanta, no entanto, como nota Geddes (2006), uma série de questões relacionadas com a sua legitimidade e resultados:

“There is much debate about the shift from a pattern of traditional local government to one of local governance and about the impact of such tendency on the effectiveness of governance processes and outcomes. (...) Key questions about ‘local partnership governance’ concern its democratic legitimacy and the capacity of its institutions.” (Geddes, 2006, p. 76).

Uma opinião partilhada por Ferrão (2015a, p. 214) que argumenta que “no contexto do paradigma de governança democrática de ‘melhor governo com mais governança’” a governança territorial tem de ser escrutinada quanto às suas práticas e resultados, salientando a importância da obtenção de compromissos entre atores com valores e interesses diversificados.

Com base num estudo de caso que avalia o funcionamento de um partenariado multissectorial criado para a requalificação do centro de Newcastle-upon-Tyne, no nordeste da Inglaterra, Healey, Magalhaes, Madanipour, and Pendlebury (2003), destacam os benefícios que decorrem da participação ativa de todos os parceiros na definição e na implementação das estratégias e das atividades. Segundo estes autores, nos casos em que os partenariados são eficientes, o trabalho colaborativo estimula a melhoria das respostas públicas, favorecendo a gradual transformação (em termos de discursos e de práticas) dos vários setores e departamentos da administração pública.

Os estudos de Healey *et al.* (2003), demonstram que a capacitação institucional resulta da interação entre recursos de conhecimento, recursos relacionais e de mobilização. Identificam como fatores cruciais para a produção de recursos ‘de conhecimento’ a existência de confiança e de partilha de normas entre os parceiros, que favorece a identificação de formas alternativas de formulação de respostas políticas para os problemas. A existência de confiança e de partilha de normas entre os parceiros favorece ainda as capacidades de ‘mobilização’ coletiva, i.e. de atuar coletivamente, por exemplo com vista à captação de recursos de financiamento e à promoção das qualidades dos territórios.

Nas próximas secções apresenta-se a parte empírica deste artigo, procurando-se interpretar as causas e as consequências do conflito institucional no âmbito de um partenariado público privado criado durante o evento Capital Europeia da Cultura no Porto (CEC) em 2001.

3. O evento Capital Europeia da Cultura

A CEC pertence à categoria dos eventos com projeção internacional que são desenhados para atrair investimento e marketing urbano (Balsas, 2004). O evento CEC foi criado pelo Conselho de Ministros da Cultura dos Estados-Membros da Comunidade Europeia em 1985, com o objetivo de expressar a riqueza e as diversidades culturais europeias e de promover o desenvolvimento económico, particularmente nos domínios do emprego e do turismo. Em algumas cidades, o título CEC foi encarado como uma oportunidade estratégica para a promoção de políticas de requalificação urbana e habitacional. Este foi o caso de Glasgow (1990), que alargou o perfil eminentemente cultural e artístico do evento, para encará-lo como um instrumento estratégico de transformação da imagem de ‘uma cidade industrial empobrecida’ para uma imagem mais positiva, de cidade requalificada e competitiva à escala mundial (Corijn & Van Praet, 2001). No caso de Lisboa (1994), o evento foi sobretudo encarado como uma oportunidade para contribuir para a promoção das artes e do turismo cultural em Portugal e melhorar a dotação das infraestruturas culturais da cidade (tendo sido, por exemplo, renovado o Coliseu de Lisboa e o Museu do Chiado).

A partir de 1999, com o objetivo de possibilitar uma melhor planificação do evento, o Conselho de Ministros da Cultura dos Estados Membros decidiu passar a nomear os países de uma forma rotativa e antecipada. Até então, a nomeação das cidades era feita poucos anos antes da realização do evento, como resultado de um processo de competição internacional (como aconteceu no caso do Porto e de Roterdão), mas a partir da Decisão 1419/1999/CE é definido um sistema rotativo de designação dos países nomeados para a organização do mesmo. A lista dos países designados para organizar o evento de 2005 a 2019 definiu a organização da CEC em Portugal (Guimarães) em 2012 e a lista definida para o período de 2019 a 2033ⁱⁱⁱ indica que Portugal voltará a realizar o evento em 2027.

III. O MODELO INSTITUCIONAL CRIADO PARA A CAPITAL EUROPEIA DA CULTURA PORTO 2001

Na sequência da candidatura da Câmara Municipal do Porto (CMP) e do Ministério da Cultura à realização do evento CEC em 2001, o Conselho de Ministros da União Europeia, em Novembro de 1997 nomeou as cidades do Porto e de Roterdão para a sua execução. Quando faltavam cerca de quatro anos para a realização do evento, o estado nomeou uma comissão instaladora que, em estreita colaboração com a CMP definiu um programa de ação que foi muito para lá de uma componente estritamente cultural. O objetivo era (conforme assumido nos documentos de candidatura da CMP) o de capitalizar o evento CEC a favor da cidade, de forma a ultrapassar uma alegada posição periférica em relação a Lisboa e a um contexto europeu de forte competição interurbana. Junto do governo, o poder local reivindicou um reforço de financiamento para a realização de um ambicioso programa de requalificação urbana que incluiu como principais eixos estruturantes:

- i) A requalificação e edificação de infraestruturas culturais, por exemplo, a construção da Biblioteca Almeida Garrett nos Jardins do Palácio de Cristal e da Casa da Música (projeto da autoria de Rem Koolhaas) na Boavista (este último não viria, no entanto, a estar concluído a tempo do evento);
- ii) O desenvolvimento de um projeto especial de habitação, que não seria, no entanto, aprovado pelo Governo (Paulino, 2004);
- iii) A requalificação urbana em diferentes áreas da cidade: na frente marítima (que foi financiada pelo Programa Polis), nos ‘caminhos do romântico’ (na zona de Campo Alegre) e na Baixa do Porto (que se previa, fosse financiado pelo programa de revitalização comercial da Baixa).

Para além de responsabilidades na definição dos principais eixos de intervenção estratégica do evento CEC, a CMP teve ainda influência na definição do estatuto da Sociedade Porto 2001 e na nomeação dos seus órgãos de administração.

1. A Sociedade Porto 2001

Tendo como acionistas o estado e a autoridade local, a Sociedade Porto 2001, agência privada de capitais exclusivamente públicos, foi criada em 1998 para conceber, planear, desenvolver e executar todas as ações que integrassem o evento CEC ou que com ele se relacionassem no âmbito da requalificação urbana (Decreto-Lei n.º 418-B/98, de 31 de dezembro de 1998).

Durante o seu período de vigência, a Sociedade Porto 2001 deteve as competências, direitos e obrigações quer do município do Porto, quer de organismos públicos da administração central do Estado, em programas que se adequassem à execução do seu objeto de intervenção (Artigo 3, Decreto-Lei 38/2001, de 8 de fevereiro). No âmbito destes poderes, a Sociedade Porto 2001 elaborou várias candidaturas a programas de financiamento nacional e comunitário, na área da programação e de equipamentos culturais e da renovação urbana (Sociedade Porto 2001, 2002).

Para tornar possível a concretização de um ambicioso programa de requalificação urbana, e face a prazos apertados para a sua conceção, lançamento e execução, a Sociedade Porto 2001 beneficiou de um enquadramento jurídico que assegurou a simplificação e a celeridade de todo o processo. Por exemplo, a Sociedade Porto 2001 não esteve sujeita à obrigatoriedade de procedimentos de escolha de cocontratante particular e ao sistema de licenciamento municipal (Artigo 7, Decreto-Lei 418-B/98, de 31 de dezembro de 1998), beneficiando de um elevado nível de agilização na tomada de decisão.

A Sociedade Porto 2001 envolveu um investimento inicial de cerca de 20 milhões de euros, dos quais 19,7 milhões de euros foram provenientes do Governo e os restantes 0,25 milhões de euros do Município do Porto. Para além deste capital social, o Governo dotou ainda a sociedade de um montante adicional de cerca de 20 milhões de euros, através do Ministério da Cultura (Decreto-Lei n.º 418-B/98, de 31 de dezembro de 1998) e disponibilizou ainda outras entradas de financiamento, destacando-se 78,9 milhões de euros do Ministério de Planeamento; 20,5 milhões de euros do Ministério do Ambiente e Ordenamento do Território; 15,5 milhões de euros do Ministério da Cultura; 8 milhões de euros do Ministério da Economia e 0,5 milhões de euros do Programa Cultura 2000. O orçamento global da Sociedade Porto 2001 para o período 1999-2002 ascendeu a um total de 226,5 milhões de euros, distribuídos por vários itens, sendo que a principal componente de investimento foi, como se pode observar no quadro I, a componente de requalificação urbana e ambiental^{iv}.

Quadro I – Distribuição do orçamento global da Porto 2001 SA por vários itens de despesa.

Table I – Distribution of the total budget of Porto 2001 SA for several expenditure items.

Distribuição do Orçamento Global da P2001	Milhões de euros	%
Despesas de funcionamento, incluindo programação cultural, produção e formação	51,3	23
Investimentos em equipamentos culturais	66,8	30
Investimento em Requalificação Urbana e Ambiental	88,8	38
Outros Projectos de carácter cultural	19,3	9
Total	226,2	100

Fonte: Sociedade Porto 2001 (2002)

A componente de requalificação urbana foi no caso da Baixa do Porto (que constitui objeto de reflexão deste artigo) operacionalizada através da intervenção por Projetos Urbanos (Portas, 1998; Paulino, 2004), o que incluiu, como o excerto seguinte procura ilustrar, um vasto leque de objetivos, ao nível do desenho urbano, da requalificação de ruas e de praças, e da introdução de um novo sistema de transportes e de mobilidade com vista a impulsionar a revitalização do comércio tradicional do centro.

“Desde o primeiro dia que a Porto 2001, Capital Europeia da Cultura foi encarada como um instrumento estratégico com uma dupla face: por um lado, mostrar que somos capazes de realizar um programa de eventos que agradem a públicos diversificados; por outro, intervir, de forma decisiva, no tecido urbano de modo a reabilitá-lo de forma integral... (...) As obras vão ser uma das peças fundamentais da Porto 2001 para que a Baixa volte “a ter elétricos, deslocações a pé agradáveis e o comércio tradicional potenciado.” (Sociedade Porto 2001, 1999, p. 10).

A área de intervenção da Baixa incluiu um extenso território estruturado por ‘quatro unidades de projeto’ traçadas a partir da área central Praça da Liberdade/Av. da Ponte. A saber: Jardim da Cordoaria / Rua dos Clérigos; Praça Carlos Alberto/Rua do Almada; 31 de Janeiro / Batalha / Guindais e St^a Catarina/ P. Manuel / Sá da Bandeira. Para cada uma destas áreas a Porto 2001 promoveu um Concurso de Ideias (leia-se de projetos de arquitetura) para o qual foram convidadas dezasseis equipas de arquitetos (quatro equipas por cada uma área de intervenção a concurso).

Com o objetivo de criação de um sistema coerente e funcional de mobilidade na Baixa, capaz de articular os diferentes modos de transporte público e as exigências relacionadas com o estacionamento e as cargas/descargas, a Sociedade Porto 2001 definiu um programa e um regulamento geral a que os projetos de desenho do espaço público se deveriam submeter (Sociedade Porto 2001, 1999).

A abertura oficial do programa de renovação urbana ocorreu em fevereiro de 2000, com o início das obras na Rua da Restauração, mas a calendarização prevista para as obras (que deveriam estar concluídas a tempo do evento CEC 2001) não se viria a concretizar, nem em termos de extensão nem dos prazos inicialmente previstos. Nas próximas secções discute-se o conflito como uma consequência dos atrasos na concretização das obras e dos efeitos económicos que daí decorreram para os comerciantes.

2. O partenariado da revitalização económica

Os partenariados público-privados são um instrumento de cooperação institucional no contexto das novas formas de governança urbana. Porque em muitos casos a sua criação resulta de uma exigência administrativa para o acesso a financiamentos públicos, estes têm vindo a ser designados, ironicamente, como casamentos de conveniência (Kearns & Turok, 2000). A criação do partenariado de revitalização económica da Baixa do Porto teve como propósito a candidatura a financiamentos do Governo Central e da União Europeia, designadamente do Programa URBCOM^v que impunha a participação dos representantes do setor público e do setor privado.

O quadro II ilustra a composição do partenariado da revitalização económica criado no Porto, com a representação do setor público Sociedade Porto 2001 e CMP e das duas associações do setor privado: Associação dos Comerciantes do Porto (ACP) e Associação de Hotelaria e Restauração (quadro II).

Quadro II – O partenariado da revitalização económica.

Table II – The partnership of economic revitalization.

Sector Público		Sector Privado	
Sociedade Porto2001	Administração Central	Associação Comerciantes	Associação Hotelaria e Restauração

Fonte: Alves (2001)

Note-se que o Programa Operacional da Economia (POE, 2001), em que se inseriu o Programa URBCOM, definiu como prioridade estratégica a de contrariar uma cultura

organizacional dominante em Portugal, de pendor individualista e fechada ao exterior, mediante a promoção de uma maior cooperação e concertação entre poderes públicos e agentes económicos na conceção e execução de projetos de desenvolvimento local. Uma filosofia que esteve subjacente à formulação do Programa URBCOM, quando, por um lado, este exige uma candidatura conjunta entre as câmaras municipais, as empresas e as associações representativas do setor comercial; e, por outro, faz depender do total do investimento do setor privado, o financiamento máximo que pode ser disponibilizado às câmaras para a requalificação urbana. Note-se que o URBCOM disponibilizou uma subvenção a fundo perdido de 50 a 66% das despesas elegíveis do investimento de cada empresário na modernização das suas empresas comerciais^{vi} e um financiamento, até a um limite máximo de 30% do montante de investimento do total dos empresários, para requalificação do espaço público, por exemplo para a melhoria de passeios, iluminação, sinalética, etc. (Balsas, 2004; Guimarães, 2015).

IV. O CONFLITO INSTITUCIONAL NO ÂMBITO DO PARTENARIADO DE REVITALIZAÇÃO ECONÓMICA

Na secção anterior analisou-se o modelo institucional criado para a conceção e execução do evento CEC na cidade do Porto em 2001, nesta secção discutem-se as condições associadas à emergência do conflito institucional no interior do partenariado da revitalização económica e os efeitos que lhes estiveram associados. Note-se que a análise detalhada das questões processuais e substantivas relacionadas com o conflito institucional já foi abordada em Alves (2001)^{vii}; aqui procura-se sobretudo enfatizar os fatores explicativos da redistribuição de poder dentro do partenariado.

A legislação do Programa URBCOM, que veio exigir a cooperação entre os atores públicos e privados na gestão e implementação do programa de revitalização económica, foi publicada em Maio de 2000, um mês antes de uma nova direção entrar em funções na ACP. Num contexto de uma elevada insatisfação dos comerciantes, esta nova direção assumiu o desígnio de defesa dos comerciantes contra a forma como as obras de renovação urbana estavam a ser conduzidas na Baixa do Porto, em causa, como ilustra o seguinte excerto, o problema dos atrasos sistemáticos na conclusão das mesmas.

“Era uma vergonha, as obras eram iniciadas e depois estavam muito tempo paradas, deixando buracos e valas a céu aberto... Em algumas ruas as valas eram abertas ficando apenas uma pequena margem de passagem onde era difícil a circulação e o acesso aos estabelecimentos. Noutros casos as terras retiradas das valas eram mesmo depositadas em pequenos montes próximos das entradas dos estabelecimentos (...).” (comerciante afetado pelas obras na Baixa).

As obras adjudicadas pela Porto 2001 a vários empreiteiros no segundo semestre do ano de 2000 viriam a terminar, em alguns casos, apenas no segundo semestre do ano de 2002, já depois da realização do evento CEC 2001. A figura 3 procura ilustrar o aspeto da Baixa durante esse período.



Fig. 3 – As obras na Praça Carlos Alberto. Figura a cores disponível online.

Fig. 3 – Construction works on the Carlos Alberto Square. Colour image available online.

Fonte: Jornal Público 17/02/2014^{viii} (foto de Paulo Pimenta)

A Sociedade Porto 2001 desvalorizava as críticas dos comerciantes, contrapondo alternativamente a ideia de que a perda de clientes era resultado de dinâmicas gerais não imputáveis às obras, como as do envelhecimento, da diminuição da população residente e da existência de novos hábitos de consumo que penalizavam o comércio tradicional local.

“Se não houvesse obras na Baixa a situação não seria muito melhor, porque o comércio da Baixa já estava em crise.” (Teresa Lago, presidente da Sociedade Porto 2001, Ata da Reunião Privada da CMP realizada a 3 de abril de 2001).

Para a Sociedade Porto 2001 as obras em curso eram fundamentais para melhorar as condições de acesso, de transporte e de circulação na Baixa e os atrasos na sua concretização deviam-se a imponderáveis associados às condições climáticas ou a entidades responsáveis pela modernização das redes de infraestruturas (de saneamento, energia elétrica, comunicações e transportes). No setor público, a discórdia entre o executivo municipal e a Sociedade Porto 2001 em relação aos atrasos das obras era mediatizada pela comunicação social. A CMP criticava abertamente a Sociedade Porto 2001 pelos atrasos na execução das obras; a Sociedade Porto 2001 responsabilizava a CMP por não autorizar a abertura de novas frentes de obra até à conclusão das que estavam em curso.

Em agosto de 2000 quando a empresa *Quaternaire Portugal* finalizou o estudo técnico global com vista à candidatura ao Programa de Revitalização Económica, a ACP decidiu não o subscrever. As críticas da ACP não contestaram o diagnóstico ou a estratégia formulada no respeitante à modernização comercial (que se baseou, de resto, em inquéritos e entrevistas a comerciantes e a consumidores locais) mas as decisões tomadas em relação aos projetos de requalificação urbana, no espaço envolvente aos estabelecimentos comerciais. Em causa, a decisão do estudo de acatar as decisões anteriormente

tomadas pelo programa de mobilidade, que, segundo a ACP, poderiam afetar negativamente as condições de acessibilidade e de logística das empresas sediadas na área (cf. ao nível dos estacionamento e de cargas e descargas).

A decisão da ACP de não viabilizar a candidatura ao Programa URBCOM manteve-se durante mais de dois anos, até à extinção da Sociedade Porto 2001 e da eleição de um novo executivo municipal. No excerto a seguir, extraído do Jornal Público, a presidente da direção da ACP apresenta as razões justificativas da não candidatura ao financiamento do Programa URBCOM:

“Eu não podia assinar um documento que considerava lesivo para os comerciantes. Havia muitos aspetos importantes que estavam descurados. Não o podíamos aceitar só com o deslumbramento que isso poderia significar a vinda de dinheiro a fundo perdido. Para termos esse dinheiro os comerciantes também têm de investir e para isso têm de estar motivados e ter os seus interesses assegurados (...) Nós tentámos travar um processo que já estava em curso, do qual os comerciantes tinham sido praticamente arredados. Este é um projeto à europeia, isto é, os comerciantes como agentes ativos têm que participar, serem mobilizados, uma vez que é para eles que este projeto é dirigido. Quando analisámos a candidatura ao URBCOM preparada pela Sociedade Porto 2001, já muitas obras estavam em curso, sem que o interesse dos comerciantes fosse salvaguardado (...).” (Laura Rodrigues, entrevista ao Jornal Público, 11 de abril de 2002).

O conflito que emergiu no interior do parceria da revitalização económica, e que envolveu os decisores da Sociedade Porto 2001 e a ACP, foi então causado, pelo menos, por três ordens de razões.

Em primeiro lugar, pelo facto da ACP não ter sido convidada a participar ativamente na discussão e na formulação das soluções para os problemas da Baixa do Porto, sentindo-se lesada ou prejudicada nos seus direitos ou interesses, nomeadamente no seu direito de participação na conceção e execução das ações financiadas pelo Programa URBCOM.

Em segundo lugar, por persistirem profundos desentendimentos em relação aos impactos dos projetos urbanos na redução dos lugares de estacionamento à superfície, diminuição dos locais de cargas e descargas, e, conseqüentemente, nas condições de funcionamento e de atratividade da Baixa do Porto.

Em terceiro lugar, pelos atrasos sistemáticos das obras de requalificação urbana causarem prejuízos avultados aos comerciantes, a ACP falava inclusivamente do encerramento de empresas e do despedimento de empregados do comércio e da restauração.

A análise documental e as entrevistas, que permitiram estudar a genealogia das disputas, evidenciaram efetivamente a existência de quadros de referência bastante distintos, quer em relação a questões substantivas relacionadas com as estratégias, quer em relação a questões processuais e ao significado da participação e da cooperação institucional no âmbito de parceria público-privados.

Enquanto para a Sociedade Porto 2001 a cooperação com os comerciantes no parceria da revitalização económica, visava sobretudo um aumento de recursos financeiros para operacionalizar os projetos de requalificação urbana definidos por equipas

técnicas de engenheiros e arquitetos; para a ACP o desprezo evidenciado pela Sociedade Porto 2001 em relação aos interesses e às preocupações dos comerciantes, significava desilusão e prejuízos económicos.

Quando finalmente a candidatura avançou, apenas após à extinção da Sociedade Porto 2001 e a eleição de um novo executivo municipal, a taxa de adesão dos comerciantes ao programa foi reduzida, correspondendo apenas a 10,3% dos estabelecimentos elegíveis, o que representou, em termos absolutos, uma adesão de 117 empresas num universo de 1 141 (Guimarães, 2015).

A ACP e um conjunto de 60 comerciantes decidiram avançar com uma ação judicial contra a Sociedade Porto 2001, no valor de dois milhões de euros, pelos prejuízos causados pelas obras realizadas nos anos de 2000 a 2002 nas áreas onde se encontravam inseridos os seus estabelecimentos comerciais. Em novembro de 2012, a sentença do juiz da 3ª Vara Cível do Porto deu razão aos comerciantes, afirmando ter existido um mau planeamento e coordenação das obras por parte da Sociedade Porto 2001^{ix}. Uma decisão confirmada em novembro de 2013 pelo Tribunal da Relação do Porto que considerou terem ficado provados os seguintes factos:

- As intervenções viram os respetivos prazos inicialmente previstos largamente ultrapassados (nenhum dos prazos de execução inicialmente previsto foi cumprido), nem esclarecidos os respetivos comerciantes ou a respetiva associação;
- Em consequência das obras efetuadas na Baixa do Porto os comerciantes sofreram prejuízos avultados. As perícias, mandadas realizar pelo tribunal, indicaram que no período entre 1996 e 2002 as empresas apenas apresentaram resultados negativos / prejuízos no ano de 1997 e nos períodos coincidentes com as obras, i.e. no 2º semestre de 2000 e nos anos de 2001 e 2002;
- A intervenção da Porto 2001 não foi organizada e planificada com o cuidado exigível, menosprezando interesses que deveria também acautelar. A intervenção que era ambiciosa, (incluía em simultâneo diversas praças e ruas da Baixa do Porto) foi levada a cabo sem uma preparação adequada que permitisse uma execução programada e previsível e num período de tempo razoável.

V. DISCUSSÃO

A discussão das evidências empíricas apresentadas anteriormente, faz-se agora, neste ponto, em torno da interpretação do conflito como o resultado de um entendimento limitado da importância e do potencial da negociação e do compromisso entre diversos atores no âmbito de projetos de regeneração urbana (Alves, 2016). O modo instrumental como os representantes do setor público encararam o partenariado da revitalização económica, como um instrumento para expandir o acesso a financiamentos públicos e não como um instrumento de aperfeiçoamento da governança urbana, é a este nível paradigmático.

Considerando que este entendimento contrasta com o que é desejável, gostaria de aqui tecer as seguintes considerações.

Em primeiro lugar, uma variedade de formas de parcerias público-privadas tem sido criada na generalidade dos países desenvolvidos para estimular, guiar e implementar processos de regeneração urbana (Kort & Klijn, 2013). Nestes países há um reconhecimento alargado de que, por um lado, o investimento público isoladamente é insuficiente para garantir a regeneração urbana; e, por outro, que a atração de investimento privado para áreas urbanas em declínio (económico, populacional, etc.) requer formas de ação cuidadosamente planeadas, face a objetivos adequadamente explicitados e socialmente legitimados (cf. pelos moradores, agentes económicos e outros interesses sociais).

Em segundo lugar, no que respeita à conflitualidade propriamente dita, gostaria de notar que embora as interações entre os representantes do setor público e do setor privado, possam, no âmbito de parcerias público-privadas, ser mediadas por relações de poder assimétricas, que estas podem, no entanto, ser reconfiguradas ao longo do tempo como resultado de alterações na envolvente aos parcerias ou de mudanças nas próprias estratégias dos atores. A este nível, note-se como a publicação da regulamentação associada ao programa de financiamento (que veio enfatizar a necessidade de concertação entre poderes públicos e agentes económicos na conceção e execução dos projetos) e a eleição de uma nova direção na ACP (que veio recusar uma posição de subordinação face ao setor público) vieram, em conjunto, reconfigurar as relações de poder no interior do parceria, pondo em manifesto um conflito que era já latente, mas que era desvalorizado pelos representantes do estado.

Foi nesta conjuntura que a dimensão de poder autoritário que os representantes do estado procuram impor ao setor privado, “com o objetivo de fazer as coisas acontecer” (Healey, 2003, p. 114), foi substituída por uma dimensão de poder de bloqueio e de resistência por parte do setor privado. Em causa, não apenas os prejuízos causados pelas obras conduzidas pela Sociedade Porto 2001 na Baixa, mas o descontentamento em relação ao *modus operandi* da empresa Sociedade Porto 2001. Em relação a um certo autismo institucional, caracterizado por uma atuação mais focada na decisão célere e na adjudicação de obras (de arquitetura e de engenharia), do que na interação e comunicação com os atores sociais que poderiam sentir de forma mais direta os impactos (negativos ou positivos) das mesmas. É neste contexto de um limitado fluxo de informação e de um fluxo de informação que é dominado por relações de tipo hierárquico (de cima para baixo) que a destruição de recursos de confiança e de cooperação, deu lugar à desconfiança e ao conflito institucional que minou as possibilidades de ação coletiva.

Os resultados desta investigação confirmam, pois, a importância de um mais correto entendimento da diversidade de interesses e expectativas que compõem a cidade. Para que as decisões ganhem transparência e qualidade e para que os territórios possam ganhar com eventos de escala global (Costa, 2012), é importante, como defende Balsas (2004),

que as cidades evitem o “copy-paste” de eventos ou estratégias passadas e que procurem, alternativamente, maximizar as suas idiossincrasias culturais, a sua capacitação institucional e criatividade cívica (Balsas, 2004).

VI. CONCLUSÕES

Num contexto marcado pela globalização, os eventos com projeção internacional têm vindo a ser usados como importantes instrumentos de revitalização cultural, económica e urbanística das cidades. A CEC insere-se neste tipo de eventos que trazem consigo oportunidades de capitalização de recursos, mas também desafios à governança urbana.

O reconhecimento dos benefícios da ampliação de recursos e de atores sociais na gestão e na implementação das políticas públicas, tem levado as instâncias nacionais e de nível supranacional, como a União Europeia, a exigir a criação de um vasto leque de partenariados para uma gestão compartilhada e interinstitucional de programas públicos. É neste contexto que os partenariados público-privados, enquanto arranjos organizacionais que juntam representantes do setor público e do setor privado se têm tornado figuras centrais no campo das políticas urbanas e de desenvolvimento socioeconómico.

A convicção de que em conjunto, no âmbito destas novas estruturas de governança, os atores que partilham riscos, custos e benefícios, conseguem fazer mais e melhor do que separadamente, tem justificado a sua criação na generalidade dos países desenvolvidos. A preocupação de evitar o uso do veto e a obstrução dos processos (Kort, Verweij, & Klijn, 2016) tem ainda justificado o envolvimento e a participação dos parceiros em fases muito iniciais da construção dos partenariados.

O estudo de caso apresentado neste artigo, permitiu discutir as causas do conflito institucional no contexto de um partenariado criado para a revitalização económica da Baixa do Porto. No final deste artigo, com base nos resultados empíricos obtidos, gostaria de salientar dois aspetos finais.

Em primeiro lugar que a ambição da revitalização económica dos centros urbanos em declínio requer uma cooperação de longo prazo, e uma conciliação de agendas e de recursos dos agentes públicos e privados em torno deste objetivo comum. Considerando que a falta de confiança mútua e de entendimentos quanto a questões substantivas e processuais, tende a gerar lutas de poder e de reconhecimento que limitam a ação coletiva, é importante que a colaboração no âmbito dos partenariados siga protocolos específicos, não ficando refém das idiossincrasias (e.g. maior ou menor abertura ao diálogo e à colaboração) dos representantes dos diversos grupos de interesses.

Uma outra conclusão deste artigo, relaciona-se com a falta de realismo sobre os meios disponíveis (de capital, de tempo e de recursos humanos) para a realização de um ambicioso programa de revitalização urbana que viria a gerar contestação social. Os equívocos

associados a uma certa obsessão pela realização de obras de arquitetura e engenharia impõe, como Healey (1997) ou Guerra (2006) sugerem, um olhar mais atento ao *behind the scenes* ou às forças de poder que moldam, de uma forma formal ou informal, a agenda pública, afastando os cidadãos em nome de um coletivo técnico e político com uma eficácia muitas vezes rudimentar.

AGRADECIMENTOS

Agradeço as críticas e sugestões dos avaliadores anónimos e editores que fizeram a revisão deste texto. Agradeço ainda o apoio da Fundação para a Ciência e Tecnologia, através da Bolsa de Investigação com a referência SFRH/BDP/75863/2011, financiada pelo POPH – QREN – Tipologia 4.1 – Formação Avançada, participado pelo Fundo Social Europeu e por fundos nacionais do MEC.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Alves, S. (2001). *Planeamento Colaborativo em contextos de Regeneração Urbana* [Collaborative Planning in Urban Regeneration contexts]. (Master thesis). Porto: University of Porto.
- Alves, S. (2008). A Diferença que a Participação faz em Iniciativas de Regeneração Urbana [The difference that participation makes in Urban Regeneration Initiatives]. *Sociedade e Território*, 41, 8-18.
- Alves, S. (2016) Assessing the impact of area-based initiatives in deprived neighborhoods: The example of S. João de Deus in Porto, Portugal. *Journal of Urban Affairs*, doi: 10.1080/07352166.2016.1245081
- Andersson, I. (2014). Beyond “Guggenheiming”: From flagship buildings to flagship space in Sweden. *Norsk Geografisk Tidsskrift-Norwegian Journal of Geography*, 68(4), 228-237.
- Balsas, C. (2004). City centre regeneration in the context of the 2001 European capital of culture in Porto, Portugal. *Local Economy*, 19(4), 396-410.
- Ball, M., & Maginn, P. J. (2005). Urban change and conflict: Evaluating the role of partnerships in urban regeneration in the UK. *Housing Studies*, 20(1), 9-28.
- CMP (2001). Ata da Reunião Privada da Câmara Municipal do Porto realizada em 3 de abril de 2001 [Minutes of the private meeting of the Câmara Municipal do Porto in April 3, 2001]. *Boletim da Câmara Municipal do Porto*, 3(406) LXVI, 2815-2875.
- Costa, A. (2012). Por uma cultura de avaliação em torno dos grandes eventos [For a culture of assessment of big events]. *Event Point*, II(5), 72-74.
- Corijn, E., & Van Praet, S. (2001). Capitais europeias da cultura e políticas de arte [European capital of culture and art policies]. In C. Fortuna (Org.), *Cultura e Globalização* [Culture and Globalization] (pp. 138). 2ª Ed. Oeiras: Ed. Celta.
- Ferrão, J. (2011). *O ordenamento do território como política pública* [Spatial planning as public policy]. Lisbon: Ed. Calouste Gulbenkian.
- Ferrão, J. (2015a). Governança democrática metropolitana: como construir a “cidade dos cidadãos”? [Metropolitan democratic governance: how to build the “city of citizens”?] In A. Ferreira, J. Rua, & R. C. de Mattos (Eds.), *Desafios da metropolização do espaço* [Challenges of space metropolization] (pp. 209-224). Rio de Janeiro.
- Ferrão, J. (2015b). Ambiente e território: para uma nova geração de políticas públicas com futuro [Environment and territory: for a new generation of public policies with future]. In V. Soro-menho-Marques & P. T. Pereira (Eds.), *Afirmar o futuro: políticas públicas para Portugal* [Declaring the future: public policies for Portugal] (pp. 328-336). Lisbon: Ed. Calouste Gulbenkian.

- Friedmann, J. (1996). *Empowerment: uma política de desenvolvimento alternativo* [Empowerment: the politics of alternative development]. Oeiras: Ed. Celta.
- Geddes, M. (2006). Partnership and the limits to local governance in England: institutionalist analysis and neoliberalism. *International Journal of Urban and Regional Research*, 30(1), 76-97.
- Guerra, I. (2006). *Participação e Ação Coletiva – Interesses, Conflitos e Consensos*. [Participation and Collective Action: Interests, conflicts and consensus]. Lisbon: Ed. Principia.
- Guimarães, P. P. C. (2015). *O planeamento comercial em Portugal: os projetos especiais de urbanismo comercial*. [Commercial planning in Portugal: the special projects of commercial urbanism] (PhD dissertation in Geography, Institute of Geography and Spatial Planning). Lisbon: Universidade de Lisboa.
- Hajer, M. A., & Wagenaar, H. (2003). *Deliberative policy analysis: understanding governance in the network society*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Healey, P. (1997). *Collaborative Planning: Shaping Places in Fragmented Societies*. London: Macmillan Press.
- Healey, P., Cars, G., Madanipour, A., & Magalhães, C. (2002). Transforming governance, institutionalist analysis and institutional capacity. In G. Cars, P. Healey, A. Madanipour, & C. Magalhães (Eds.), *Urban Governance, Institutional Capacity and Social Milieux* (pp. 6-28). London: Ashgate Publishing.
- Healey, P., Magalhaes, C., Madanipour, A., & Pendlebury, J. (2003). Place, identity and local politics: analysing initiatives in deliberative governance. In M. Hajer, & H. Wagenaar (Eds.), *Deliberative policy analysis: understanding governance in the network society* (pp. 60-87). Cambridge: Cambridge University Press.
- Healey, P. (2003). Collaborative planning in perspective. *Planning theory*, 2(2), 101-123.
- Hemphill, L., McGreal, S., Berry, J., & Watson, S. (2006). Leadership, power and multisector urban regeneration partnerships. *Urban studies*, 43(1), 59-80.
- Kearns, A., & Paddison, R. (2000). New challenges for urban governance. *Urban Studies*, 37(5-6), 845-850.
- Klauser, F. R. (2012). Interpretative Flexibility of the Event-City: Security, Branding and Urban Entrepreneurialism at the European Football Championships (2008). *International Journal of Urban and Regional Research*, 36(5), 1039-1052.
- Kort, M., & Klijn, E. (2013). Public-Private Partnerships in Urban Regeneration: Democratic Legitimacy and its Relation with Performance and Trust. *Local Government Studies*, 39(1), 89-106.
- Kort, M., Verweij, S., & Klijn, E. (2016). In search for effective public-private partnerships: An assessment of the impact of organizational form and managerial strategies in urban regeneration partnerships using fsQCA. *Environment and Planning C: Government and Policy*, 34, 777-794.
- Kokx, A. (2011). Partnerships in Urban Restructuring: Building Long-term Relationships or a Pragmatic Managerial Tool? The Dutch Experience. *International Journal of Urban and Regional Research*, 35(5), 1026-1047.
- Leach, R., & Percy-Smith, J. (2001). *Local Governance in Britain*. Palgrave.
- Müller, M., & Pickles, J. (2015). Global games, local rules: Mega-events in the post-socialist world. *European Urban and Regional Studies*, 22(2), 121-127.
- Oancă, A. (2015). Europe is not elsewhere: The mobilization of an immobile policy in the lobbying by Perm (Russia) for the European Capital of Culture title. *European Urban and Regional Studies*, 22(2), 179-190.
- Oliveira, L. V. de (2000). A Governância como preocupação permanente de um processo contínuo de aprendizagem colectiva. [Governance as permanent concern of a continuous process of collective learning] In *IX Congresso Ibero-Americano de Urbanismo*. Recife: Brasil.
- Paulino, R. A. (2004). *Da estratégia de valorização ao processo de regeneração urbana?* [From a strategy of appreciation to the process of urban regeneration?] (Master thesis). Porto: University of Porto.
- Portas, N. (1998). L'emergenza del progetto urbano [The emergence of urban design]. *Revista Urbanística*, 110.
- Programa Operacional Economia [Operational Economy Program] – Retrieved from: http://www.poe-incentivos.com/urbecom_2.shtml/

- Sociedade Porto 2001 (1999). *Porto 2001: regresso à Baixa*. Consulta para a elaboração do Programa de Requalificação da Baixa Portuense [Porto 2001: return to Downtown. Consultation for the preparation of the Downtown Porto Requalification Program]. Porto: FAUP Publisher.
- Sociedade Porto 2001 (2002). *Relatório e Contas do Exercício de 2001* [Financial report, 2001]. Porto: Ed. Sociedade do Porto.
- Tribunal da Relação do Porto (2013). *Sentença do Tribunal da Relação do Porto – 23-09-2013* [Judgment of the court, September 9, 2013].

ⁱ No total foram realizadas 12 entrevistas, 7 a atores institucionais/ técnicos e 5 a comerciantes sediados em diversas ruas da Baixa. A lista de entrevistados pode ser consultada em Alves (2001, p. 245), tendo incluído representantes da Sociedade Porto 2001 (cf. Artur Santos Silva e Paulo Sarmento e Cunha), da Associação dos Comerciantes (cf. Jorge Santos, Laura Rodrigues e o atual presidente da Direção, Nuno Camilo) e técnicos envolvidos na elaboração de estudos para a Baixa do Porto (Artur Costa, no caso do Estudo de Revitalização Económica e António Babo, no caso do Estudo da Mobilidade). A título informal foram ainda entrevistados técnicos da Câmara Municipal do Porto.

ⁱⁱ Ao longo das últimas décadas, no contexto da criação de novas formas de governação urbana (cf. partenariados público-privados, empresas privadas de capitais públicos) aprofundou-se em Portugal o debate académico sobre o tema da *governance*. A necessidade de designar este novo conceito levou à criação em língua portuguesa dos conceitos de “governância” (cf. Oliveira 2000) e de “governança” (Ferrão, 2015b). A entrada em vigor de novas regras ortográficas da língua portuguesa – para a fixação da grafia de neologismos e de outros vocabulários ortográficos – veio entretanto determinar que a tradução correta em português do conceito de *governance* é “governança” (por paralelismo com outras palavras como confiança). É esta a razão que justifica a adoção, no âmbito deste texto, do conceito de ‘governança’, de resto, por contraponto à utilização do conceito de ‘governância’ em Alves (2001).

ⁱⁱⁱ A lista completa dos países, bem como a legislação que tem sido publicado sobre o tema pode ser consultada em: http://www.eurocid.pt/pls/wsd/wsdwcot0.detalhe?p_cot_id=7600

^{iv} Refira-se ainda que apesar da elevada dotação orçamental associada ao evento, este viria ainda a ter uma ‘derrapagem orçamental’ na ordem dos 10 milhões de euros (Sociedade Porto 2001, 2002: 17 e 89).

^v O URBCOM, Sistema de Incentivos a Projetos de Urbanismo Comercial, foi regulamentado pela Portaria N.º 317-B/2000 de 31 de Maio e alterado pela Portaria n.º 113-A/2002 de 7 de fevereiro.

^{vi} Sendo que os incentivos a conceder às empresas não podiam ultrapassar os 100 000 euros por empresa beneficiária.

^{vii} Veja-se, por exemplo, as sínteses cronológicas apresentadas nos quadros 3-3, 3-4 e 3-5 (p. 187- 193). O texto integral desta tese pode ser consultado em <https://repositorio-aberto.up.pt/handle/10216/12384>.

^{viii} Esta fotografia ilustra a notícia do Jornal Público: “Estado condenado a pagar 2,7 milhões a comerciantes por atraso nas obras da Porto 2001”; tendo como título: “A Praça Carlos Alberto foi um dos locais onde as obras se arrastaram, para prejuízo dos lojistas”.

^{ix} Note-se que por força das alterações que foram introduzidas pelo Decreto-Lei n.º 147/2002 de 21/5, a Porto 2001 passou a denominar-se Casa da Música/Sociedade Porto 2001 sucedendo em todos os direitos e obrigações daquela.

MOBILITY AND SPATIAL PLANNING IN THE LISBON METROPOLITAN AREA

SOFIA SANTOS¹

ABSTRACT – People’s daily mobility and commuting patterns are differentiated by sociodemographic features. It relates to place as structure (spatial organization) and to public policy (spatial planning). Between urban structure and people’s traveling behaviours, spatial public policy should be called to reduce social inequality and to promote more just territories. This concerns the process of planning as well as its outcomes. Accessibility and conflict are important questions to be approached in both. The paper examines the importance of social issues in the design of the Lisbon Metropolitan Area’s (LMA) policies on mobility and spatial planning. It continues to be a peripheral matter, despite some change at the discursive level. We begin by discussing how spatial justice and social inequalities can be central to mobility and spatial planning. Secondly, the general European and national policy background is presented. Finally, some fundamental trends of LMA mobility statistics are outlined followed by a critical reading of municipal and supramunicipal mobility related policies.

Keywords: Mobility; inequality; spatial planning; Lisbon Metropolitan Area.

RESUMO – MOBILIDADE E ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO NA ÁREA METROPOLITANA DE LISBOA. A mobilidade e os movimentos pendulares são temáticas diferenciadas a partir das características sociodemográficas, na medida em que relaciona o espaço, quer enquanto estrutura (organização social), quer como um conjunto de políticas públicas espaciais (ordenamento do território). Desta forma, entre a estrutura urbana e o comportamento de mobilidade das pessoas, as políticas públicas espaciais são chamadas a intervir de forma a reduzir desequilíbrios sociais e a promover a justiça territorial, ou seja estamos a falar do exercício de planeamento territorial. A acessibilidade e os conflitos são questões importantes a serem abordados em ambos. O artigo analisa a importância das questões sociais nas políticas de planeamento e ordenamento do território e mobilidade, com enfoque na Área Metropolitana de Lisboa (AML) e demonstra que o tema prevalece como uma

Recebido: Maio 2015. Aceite: Novembro 2016.

¹ Centro de Investigação e Estudos de Sociologia, Instituto Universitário de Lisboa (CIES-ISCTE-IUL), Edifício ISCTE, Av. das Forças Armadas, 1649-026 Lisboa. E-mail: sofia.santos@iscte.pt

questão periférica, apesar de alguma mudança no campo discursivo. Começamos por discutir como a justiça espacial e as desigualdades sociais são fundamentais para a mobilidade e o ordenamento do território. De seguida revemos o plano de fundo da política europeia e nacional em geral. Finalmente apresentamos algumas tendências acerca da mobilidade na AML, com base em análises estatísticas e na leitura crítica das políticas municipais e supra-municipais da mobilidade na AML.

Palavras-chave: Mobilidade; desigualdade; planeamento e ordenamento do território; Área Metropolitana de Lisboa.

RÉSUMÉ – MOBILITÉ ET PLANIFICATION SPATIALE DANS L'AIRE MÉTROPOLITAINE DE LISBONNE. Les déplacements pendulaires des populations urbaines dépendent de leurs caractères sociodémographiques par rapport à l'espace, c'est à dire tant de leur organisation sociale que de la planification territoriale. L'aménagement spatial doit intervenir pour réduire les déséquilibres sociaux et pour accroître la justice territoriale, en améliorant l'accessibilité et en réduisant les conflits. Ces problèmes sont analysés dans le cadre de l'Aire Métropolitaine de Lisbonne (AML) et on constate que ce thème n'apparaît en réalité que comme secondaire, même si c'est le plus souvent mentionné. On montre l'influence que les inégalités sociales ont sur la planification territoriale, on évoque les caractères d'ensemble des politiques européennes et nationales et, finalement, les tendances que la mobilité présente dans le cadre de l'AML, d'après les données statistiques et la lecture critique d'autres publications.

Mots clés: Mobilité; inégalité; la planification et l'aménagement du territoire; Aire Métropolitaine de Lisbonne.

I. MOBILITY AND PUBLIC POLICY: PLANNING MORE JUSTICE?

The (re)production of inequality and the distribution of social and economic resources has been extensively studied in social sciences. However, the relationship between space and geographical mobility has not been sufficiently explored (Kaufmann, Bergman, & Joye, 2004; Ohnmacht, Maksim, & Bergman, 2009; Manderscheid, 2009). Furthermore, the social dimension is still a weak element in transport policies, which focus on economic and environmental concerns (Martens, 2006; Preston, 2009).

Mobility is an important arena for the wider discussion on spatial justice or social justice in space (Harvey, 1973; Soja, 1989; Marcuse, 2009; Fainstein, 2009) and the right to the city (Lefebvre, 1968; 1974; Mitchell, 2003; UNHABITAT, 2010). The ability of a person to move and to move other individuals, goods or information has become an important force of stratification (Manderscheid, 2009; Asher, 2010). This is the essence of many studies about the production of mobilities (Urry, 2000; Cresswell, 2006; Sheller & Urry, 2006; Carmo, 2009) and its relation to social inequality (Kaufmann *et al.*, 2004; Cass, Shove, & Urry, 2005; Teles, 2005; Camarero & Oliva, 2008; Carmo & Santos, 2011). Unequal accessibility to urban space is frequently an outcome of a fragile, if even existing, articulation between mobility and spatial planning (Padeiro, 2012; Santos, 2014).

Soja (2010) uses an example of urban mobility to show the connection between public policy and the production of unfair spaces or inequalities in space. He analyses a judicial process which opposed a group of associations of public transport users against the Los Angeles Metropolitan Transit Authority (LAMTA). The final decision asserted that decades of discrimination against the “transit-dependent urban poor” had to be compensated: LAMTA was forced to prioritize investment in the quality of bus services and to ensure equal access to all forms of mass transport, instead of continuing the higher investment in road infrastructure.

Similarly, Camarero and Oliva (2008) observed how in the Spanish region of Pamplona-Iruñea there are citizens of “different velocities” according to class, family situation and mobility strategies. This was considered to be the combined result of the dynamics of urban sprawl and the increase of inequality in contemporary cities.

In general, studies on the social dimensions of mobility and transport tend to show concerns with the social usefulness of academic research (Bergmann & Sager, 2008; Ohnmacht *et al.*, 2009) and to focus on the relation between social exclusion and transport (Garrett & Taylor, 1999; Church, Frost, & Sullivan, 2000; Hine & Grieco, 2003; Preston, 2009).

These discussions highlight a key debate on the role of public policies. Justice can be promoted not only in their content and results but also in the process in itself, namely through the participation of organized civil society, the population in general, specialists, etc. The demand for participation in planning grew when planning began to be recognized as a political and non-neutral activity (Miller, 1979; Hague & Jenkins, 2005).

Nonetheless, Fainstein (2009) and Cardoso and Breda-Vazquez (2007) alert to the possible over valorization of the communicative approach; the emphasis in procedural aspects of justice may fail to recognize or even help hide structural inequalities and power hierarchies. An open and public process does not necessarily promote the redistribution of resources or the rebalance of access to urban space. Much has to be discussed about how open and diverse the debate is, how does it reach populations that are excluded from other arenas of participation and how does it protect itself from NYMBism phenomena or electoral logics (Santos, 2012). Conflict appears unavoidable in planning: the conflict of interests in the planning process and the management of conflicting practices in space.

In sum, two fundamental questions are developed: is unequal access to space acknowledged in the reports and plans of mobility related policies? If so, what role is foreseen (or possible) for mobility and spatial planning in the design and implementation of more just policies? To answer these questions we must understand the background conditions and limitations that influence mobility and spatial planning in the Lisbon Metropolitan Area (LMA).

II. MOBILITY AND SPATIAL PLANNING: THE EUROPEAN AND NATIONAL BACKGROUND

In the 90's, mobility issues acquired grown importance at the European level. Several guiding documents were published upholding the paradigm of sustainable urban mobility where mobility and spatial planning articulation is central (Costa, 2007).

At the European level, in what concerns urban mobility, the green paper (CE, 2007) stated three fundamental principles regarding inequality in mobility: (i) accessibility to certain services is a right; (ii) some conditions of a socially vulnerable individual or group result in reduced mobility; (iii) certain territories are marginalized regarding the availability or accessibility to services and the mobility conditions they provide to their inhabitants. In 2008, in the green paper on territorial cohesion (CE, 2008) transport policy was mentioned first in the group of policies that influence cohesion through its impacts on the implantation and distribution of activities and in its role on the improvement of connections to less developed regions and within these.

However, the subsequent transport white book (CE, 2011) suggests a more liberal orientation on public transport; the European mobility network should have a unique market freer from State intervention. It gives emphasis to 'polluter pays' and 'user pays' principles anticipating that transport users will pay for a higher proportion of the costs than today.

The publication of several documents, the participation in ministerial working groups, urban networks and projects at the European level have placed national and local governments in tune with European policy. There is a convergent trend of national systems and cultures of spatial planning in Europe although it is a tendency that happens mainly at the discursive level and with unequal incidence between countries and within them (Ferrão, 2011).

In Portugal, mobility policy-making is a particularly conflicting arena. There is at the same time a void and confusion in the definition of the responsibilities of each key actor, namely in what concerns separating public service from private businesses or establishing complementary territorial scales of action. In-between the central government, the road and public transport companies and the municipalities the multi-municipal intervention level has yet to mobilize. This is particularly negative in a metropolitan area such as Lisbon.

In mobility, as in other policy-making domains, over the last 30 years there was: (i) the persistence of outdated legal diploma, (ii) the multiplication of strategic guiding documents that strongly overlap, (iii) the absence of monitoring and evaluation mechanisms. There was a stronger investment in road development and the public transport network was maintained in the classic center-periphery model, although regional policy was aiming at sustainable and multipolar development for the Lisbon Metropolitan Area¹. Consequently, the urban expansion of the last two decades has been based on a highly car dependent mobility.

Concerning Portuguese planning, Cardoso and Breda-Vázquez (2007) stated that it is still understood as a technical instrument of a neutral State aspiring to objectivity and refusing normative thinking. Viegas (2003) also alerted to the absence of explicit normative and political orientations in the planning process in Portugal: according to the author the result is that the plan reproduces mainly the vision of non-elected urban planners. To this matter, Ferrão (2011) points out that much is yet to be known about the social conditions underpinning the design and implementation of spatial planning policy.

In Portugal, the legislation in the area of transport, environment and spatial planningⁱⁱ connects these three domains, contemplates intermunicipal transport planning and mentions that attention should be paid to social and territorial equality.

However, progress had been made in the production of planning guide lines for better mobility, namely on the articulation of transport with spatial planning and the inclusion of social concerns. In 2009, three municipalities of the Lisbon Metropolitan Area's (LMA) edited a manual of sustainable mobility planning (AAAA, 2009), which resulted from participation in a European project. Also in 2009 a policy report on gender, environment and space (Gaspar & Queirós, 2009; Queirós & Costa, 2012) was published by the initiative of the Commission for Gender Citizenship and Equality. It dedicated a chapter to gender inequality in transport with some data for Portugal, namely regarding the use of car and public transport and the time expended in mobility. In 2010, the Portuguese national environment agency also published a manual on sustainable mobility (APA, 2010) and in 2011 the Director General for Spatial Planning and Urban Development (DGTODU) edited a volume dedicated to accessibility, mobility and urban logistics where the right to mobility is denoted (DGOTDU, 2011).

In the same year, the national institute for transport produced a guide for the elaboration of mobility and transport plans (IMTT, 2011). This document refers to vulnerable groups in mobility: the elderly, children and people with reduced mobility. It also declared a group of questions that a plan has to address which included the following: *Are there areas or neighborhoods where problems of social and spatial exclusion persist due to an inadequate offer of transport infrastructure or services?* (IMTT, 2011, p. 29).

These guiding documents discuss the problems of urban sprawl and its costs (financial and on the citizens quality of life) relating to mobility issues and underlining the great need to decrease car use. They reflect a profound knowledge of European orientations and policy-making and of other international experiences. They all suggest the promotion of urban densification and of land mix use and the importance of public information on mobility management. These are conditions expected to also uphold a better planning and an increased use of public transport. Unfortunately, these questions seem to be overlooked in the National Strategic Transport Plan (NSTP).

Recent financial problems in Portugal have critically redefined the agenda in the NSPT (MEE, 2011). The plan reports mainly the financial problems of the public transport companies. It is determined that only when the market does not function should the State ensure public service. In all, the state's fundamental mission is not to provide a public transport service but to focus on offering support to the poorest. Reference is made to a social monthly pass (*passe social+*) which creates special discounts for low income people, although the number of eligible individuals declined compared to former policies. In addition, it doesn't recognize the role of the already formally established transport metropolitan authorities, since its regulating law from 2009 (Lei nº 1/2009, de 5 de Janeiro). There is a vague mention of the need for decentralization followed by a reference to the importance of municipalities. More recently, the political context has changed with the change of government and – although discourse seems to be changing – much remains to be determined in what concerns effective policy change.

III. LMA'S MOBILITY AND SPATIAL PLANNING: NUMBERS AND DISCOURSES

1. Mobility trends in the Lisbon Metropolitan Area (LMA)

In the LMA the percentage of people that use a car to go to work or school has tripled in the last two decades. In 2011, the proportion of car use in the metropolitan area was 54% while the national percentage was 60%. In all 18 municipalities of the LMA the use of car has been rising (table I). In 1991, all showed fewer than 30% of the population using a car, while in 2001 all were above this value and many had already more than half of its movements made by car.

Table I – Population working or studying outside the municipality and car use (%) – 1991, 2001, 2011.

Quadro I – População que trabalha ou estuda fora do concelho e o uso do automóvel (%) – 1991, 2001, 2011.

Municipality	People working or studying outside the municipality (%)			Car use going to work/school (%)		
	1991	2001	2011 ⁱⁱⁱ	1991	2001	2011
Cascais	35.29	42.90	38.76	27.93	53.74	66.03
Lisboa	8.39	13.46	14.00	22.76	39.86	47.69
Loures	45.89	55.86	49.03	22.80	44.73	53.50
Mafra	20.57	32.80	39.05	24.62	56.86	71.61
Oeiras	54.65	58.96	50.14	29.93	52.55	63.10
Sintra	42.39	50.59	44.12	20.83	46.02	54.27
Vila Franca de Xira	34.22	48.38	45.67	17.79	46.11	54.38
Amadora	56.02	64.11	54.81	20.71	39.13	46.38
Odivelas	52.91	62.96	55.64	20.83	40.85	50.02
Alcochete	35.63	50.41	49.39	15.06	51.18	61.84
Almada	38.41	47.78	41.09	19.90	40.77	49.40
Barreiro	39.91	52.65	46.04	10.31	33.30	42.17
Moita	45.29	59.21	51.67	11.00	37.27	47.62
Montijo	20.50	34.10	41.53	19.47	48.58	61.69
Palmela	35.98	41.71	41.70	17.38	51.63	64.36
Seixal	46.11	55.98	49.95	20.35	42.78	50.56
Sesimbra	22.53	39.57	43.46	20.17	52.52	61.64
Setúbal	11.75	24.46	25.99	21.66	49.84	59.50

Source: INE Census 1991, 2001, 2011

The great increase was from 1991 to 2001, also in what concerns mobility between municipalities (table I). In all, Lisbon continues to be the main centre and, in the south margin of the Tagus River, Setúbal performs as a subregional capital in some functions. However, while Setúbal has been losing the ability to retain its workers and/or students, Oeiras and Palmela have grown and became simultaneously the origin and destination of daily movements. Moreover, municipalities that integrated the first generation of suburbs (Amadora, Odivelas, Loures, Cascais, Sintra, Almada, Seixal, Barreiro) start to present, from 2001 to 2011, a better ability to maintain its population within the municipality. At the same time, Montijo, Sesimbra and Mafra, municipalities that traditionally show a more rural character, increase the percentage of the population leaving the municipality to work or study, which mainly relates to the recent growth of population.

Several factors influence the variation of behaviors between municipalities in what concerns car use (table I). The proximity to Lisbon, a better transport network and lower income seems to explain a lower use of the car in the case of Odivelas (50%), Amadora (46%), Moita (48%) or Barreiro (42%). Income is an important variable and the dominant socio-economic profiles in the municipalities have a say in the matter. The municipalities that show high levels of car use – Cascais (66%), Oeiras (63%) and Mafra (72%), Sesimbra or Alcochete (both 62%) – are different in what concerns social and professional profiles of the employed population (higher in the first two) or the level of accessibility and public transport offer (lower in the others). In 2003, the National Statistical Institute (INE) published a study which had some data on the social dimensions of mobility. The use of private transport above the average has been clearly associated with elite professional groups and higher qualifications as well as with gender: men use cars the most; and collective transport is fundamentally used by women and students (INE, 2003). More recently these trends have been confirmed by a survey applied to a representative sample of Lisbon Metropolitan Area. The survey designed and applied by initiative of *Localways* research project reaches the same conclusions eleven years later: although income is fundamental, it is still mostly men that drive and women and young people that use public transport (P. L. Santos, 2015: 123-129). The elderly also use public transportation but mostly walk (*idem*).

Unfortunately, no similar study or variables are available for the 2011 census. There has been an improvement in the average time spent in pendular movements, from 32 to 26 minutes in the last decade (INE, Census 2001 and 2011). However it is not equal for all. Travel time can double comparing car use to public transport: the average time in the LMA for car users is 20.4 minutes while for public transport users it is 42.5 minutes. The smallest difference is in Mafra, from 12.1 (car) to 35.9 minutes (public transport), but in Barreiro, while car users spend in average 33.2 minutes in their home-work/school travels, public transport users take up to 55.9 minutes (INE, 2011). It seems the preference for car use, if possible, is not particularly irrational.

2. LMA municipal and supramunicipal policies

In the following section, we analyse how local and regional policies of mobility and spatial planning address questions of social inequality concerning mobility. Not all municipalities have specific studies on mobility and, in a total of 18, only three developed their own extensive surveys reporting on sociodemographic features of mobility (Lisbon, Oeiras and Cascais). Local authorities make use of their technical teams and frequently of private consulting or non-profit research centers. Through a critical reading and qualitative content analysis of the main documents (table II) we explored how inequality in mobility is conceived by urban planning in the Lisbon Metropolitan Area. The content analysis was focused on identifying if and how inequality in people's mobilities was perceived. If inequality was mentioned, we searched for the most referenced spatial or social variables and which measures, if any, were designed to oppose this inequality. The content analysis was computer assisted though no quantitative outputs were produced since it was mainly the discourse, symbols and values used that were under focus.

Table II – Documents in analysis.
 Quadro II – Documentos analisados.

Title	Entity	Year	Scale
<i>PNPOT Relatório</i>	<i>Direcção-Geral de Ordenamento do Território de Desenvolvimento Urbano</i>	2007	National
<i>PNPOT Programa de acção</i>			
<i>Plano Estratégico de Transportes (RCM nº 45/2011, de 10 de Novembro)</i>	<i>Governo de Portugal, ministério da Economia e do Emprego</i>	2011	National
<i>PROT AML Diagnóstico Sistema urbano e equipamentos</i>	<i>Comissão de Coordenação da Região de Lisboa e Vale do Tejo</i>	2010	Regional
<i>PROT AML Diagnóstico Transportes</i>			
<i>Mobilidade e Transportes na AML 2000</i>	<i>Direcção Geral de Transportes Terrestres (DGT) – Lisboa</i>	2000	Regional
<i>Lisboa: o desafio da mobilidade</i>	<i>Câmara Municipal (CM) de Lisboa</i>	2005	
<i>Lisboa: Regulamento do PDM</i>	<i>CM Lisboa</i>	2012	
<i>Almada: Apresentação do plano de mobilidade de Almada (ficheiro ppt)</i>	<i>CM Almada</i>	2002	
<i>Almada: Relatório PDM</i>	<i>CM Almada</i>	2008	
<i>Amadora: REOT</i>	<i>CM Amadora</i>	2007	
<i>Cascais: Diagnóstico Caracterização Urbana</i>	<i>CM Cascais</i>	2010	
<i>Cascais: Estudo de Trânsito de Âmbito Concelhio</i>	<i>CM Cascais</i>	2010	
<i>Loures: Diagnóstico de Mobilidade (PDM) (adenda)</i>	<i>CM Loures</i>	2008	
<i>Loures: Programa Base PDM</i>	<i>CM Loures</i>	2006	
<i>Mafra: Plano Estratégico de Mobilidade</i>	<i>CM Mafra</i>	2008	
<i>Mafra: Visão Estratégica</i>	<i>CM Mafra</i>	2008	
<i>Moita: Relatório PDM</i>	<i>CM Moita</i>	2007	Municipal
<i>Montijo: Diagnóstico de Mobilidade (PDM)</i>	<i>CM Montijo</i>	2011	
<i>Odivelas: Diagnóstico de Mobilidade e Transportes (PDM)</i>	<i>CM Odivelas</i>	2009	
<i>Odivelas: Diagnóstico Estrutura Urbana PDM</i>	<i>CM Odivelas</i>	2009	
<i>Odivelas: REOT</i>	<i>CM Odivelas</i>	2003	
<i>Oeiras: Estudo de mobilidade</i>	<i>CM Oeiras</i>	2008	
<i>Oeiras: Relatório Agenda21</i>	<i>CM Oeiras</i>	2008	
<i>Palmela: REOT</i>	<i>CM Palmela</i>	2003	
<i>Sesimbra: Relatório PDM</i>	<i>CM Sesimbra</i>	2006	
<i>Sintra: Relatório PDM</i>	<i>CM Sintra</i>	1998	
<i>Vila Franca de Xira: Diagnóstico de Mobilidade (PDM)</i>	<i>CM Vila Franca de Xira</i>	2004	
<i>Vila Franca de Xira: Programa Base PDM</i>	<i>CM Vila Franca de Xira</i>	2009	

In all the documents environmental sustainability is mentioned in relation to mobility. This is not true for social inequality. There is a lack of information on social differentiation, although all documents were produced after the publishing of the INE (2003) report. Most of the municipalities even used other information of this report but did not refer to the differences identified concerning age, economic resources or gender.

Mobility and spatial planning are related in all documents through the role of infrastructure and transport in the structure and hierarchy of urban space. They all establish parallels between the development of the road network and transport services and the extension of employment and residential areas, describing how the municipalities have grown in the last decades. Also, in all is outlined the problem of urban sprawl in the LMA.

Inequality is a poorly referenced subject. Different notions such as social equity, inequality or social differentiation are used. Although they have distinct and debatable meanings, we identified them as an ensemble due to the scarcity of references. Thus this analysis is generally identifying every time social or spatial variables are mentioned to refer to unequal access to space or mobility. This general reference is differently presented throughout the documents. The first and more frequent reference is a general consideration of the principle itself in spatial planning, rarely detailing what it means or how it is materialized. In the national spatial planning policy report (DGOTDU, 2007) the notion of social and territorial equity, being a central principle, relates mainly to the notion of territorial cohesion of the European Commission report (2009). At the regional level, in the transport study that precedes the regional spatial plan, the document refers to equity as a priority and to mobility as a right (PROTAML, Diagnóstico Transportes, CCDRLVT, 2010). Yet the regional plan is currently suspended. The only other document at the supramunicipal level is the pioneer experience of the Intermunicipal Transport Plan (PMTI) of Barreiro, Moita, Palmela, Seixal and Sesimbra, motivated by the planning of a third Tagus River crossing (AAAA, 2013).

Still, some documents identified specific variables for conditioning mobility: age, life cycle; the existence of children in the family; and the specific needs of disabled people. In documents of Lisbon, Oeiras, Cascais, Odivelas and Loures the social dimensions of mobility are more present. In these municipalities the relation between mobility and spatial planning is more thoroughly examined in the specific local contexts of each municipality. In Lisbon, Cascais and Oeiras the approach is quite similar. Besides having common urban features, in these municipalities the team responsible for the plan was the same (TIS.pt). The documents cross-examine social and demographic features of the population with levels and modes of travel concluding that age, the presence of children and economic resources tend to produce different mobility patterns: people with more economic resources tend to use the car the most as well as people with children. Ageing is the problem most mentioned, particularly in Lisbon. Children are also identified as a group that should have special attention related to school transport. Also, in a more normative tone, the Lisbon and Oeiras studies start with notes on the right to mobility (CML, 2005, p. 6; CMO, 2008, p. C-4). However, an absence must be disclosed: no consideration is made regarding gender. And if some references are made to equity, cohesion, justice or the right to mobility, much rarer are concrete proposals.

One of the factors that most distinguishes the municipal mobility strategies could be the team which designs it. In Oeiras, Cascais and Lisbon TIS.pt was the consultant company responsible (which is directed by José Manuel Viegas, currently Secretary-General for the OECD International Transport Forum). As in Mafra and Vila Franca de Xira, the focus on public space design considering reduced mobility groups (the elderly, people

with disabilities, people with children) is produced by *m.pt*, founded by Paula Teles (the national coordinator of the city network that promotes “mobility for all”).

The municipalities use their technical teams but also make resource of external consulting^{iv}. A different kind of actor involved is the research center, such as, *e-geo* and the environment engineering department (*FCT*) from Universidade Nova de Lisboa (Amadora and Odivelas environment and spatial planning reports – REOT). Some individualities are present in these different arenas: private consulting, public universities research, third sector as well as political roles. This probably reinforces the blurred lines in the separation of actors, their nature and corresponding responsibilities (public/private; political/ academic/ consulting, etc.). Nonetheless, it has also been the vehicle for exchange between academic production and policy making and through different scales of thinking and intervention (European, national, regional, local).

IV. MORE JUSTICE IN PLANNING? DISCOURSE FACES ACTION

Surely mobility and spatial planning policy is not limited to the content and discourse of these documents. In Portugal, recent profound changes are still hard to measure. However, if some change in discourse is denoted, central government policies concerning public subvention to transport service and pricing clearly worsen mobility conditions. Fares are higher (table III) and there is a discount reduction for the elderly, students or the low income population (Portaria n° 272/2011, de 23 de Setembro, Diário da República, 1ª série – n° 184 and Portaria n° 36/2012, de 8 de fevereiro, Diário da República, 1ª série – n° 28). In three years the established prices for the subventioned intermodal monthly passes increased up to more than 10 euros, according to the information available on the Transport Metropolitan Authority website (table III). Variation rates in the prices of monthly passes from 2011 and 2014 are all above 20% when for the same period the employees’ national average salary increased 0.48% (PORDATA, 2016^v).

Table III – Intermodal subventioned monthly passes. Prices (€) in January 2011 and in January 2014.

Quadro III – Tarifas mensais dos passes Intermodais. Preço (€) em Janeiro de 2011 e Janeiro de 2013.

Monthly passes	Jan/ 2011	Jan/ 2014
<i>Navegante urbano</i>	29.35	35.65
<i>Navegante rede</i>	32.60	42.00
<i>L1</i>	40.10	49.30
<i>L12</i>	48.30	59.45
<i>L123</i>	55.00	67.65
<i>12</i>	29.35	36.15
<i>23</i>	29.35	36.15
<i>123</i>	39.40	48.45
<i>L123- MA (Montijo e Alcochete)</i>	71.40	87.85
<i>L123- SX (Seixal)</i>	70.65	86.85

Source: AMTL, *Atualização tarifária 2011 e 2013* in <http://www.sg.min-economia.pt/>

However, there are signs that the public service has been reducing its offer. Even if the demand for transport unfortunately decreases due to the rise of unemployment, the public transport offer decrease seems to be worse. We underline the cases of *Carris* and *Metropolitano de Lisboa*, the bus and subway public companies which operate in the Lisbon municipality and its outskirts where the public offer decreased before the decrease of passengers. (figs. 1 to 4).

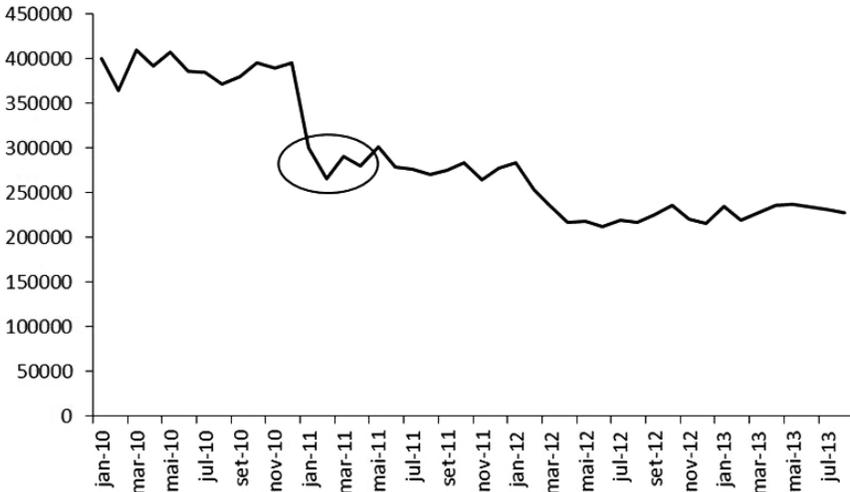


Fig. 1 – Lisbon subway offer: Places/km offered (N.º), June 2010 to July 2013.

Fig. 1 – Oferta do Metro de Lisboa : oferta (Nº) sítios/km, junho 2010 a julho 2013.

Source: extracted from www.ine.pt 2014

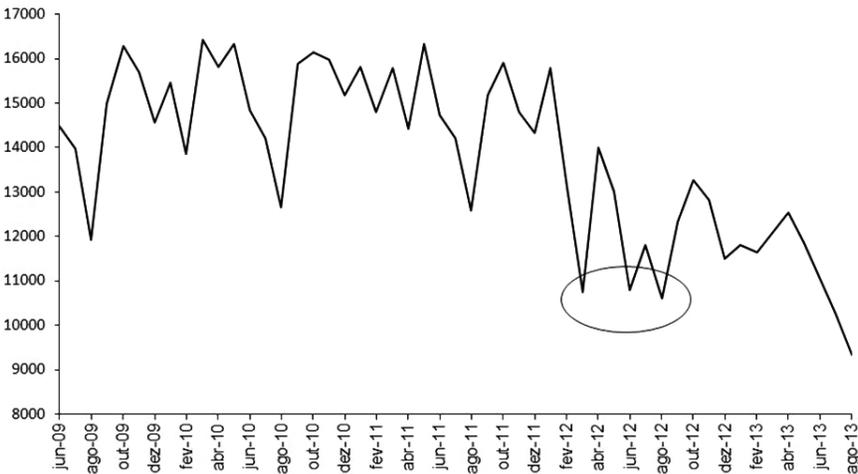


Fig. 2 – Passengers in Lisbon subway (N.º), June 2009 to August 2013.

Fig. 2 – Número de passageiros do Metro de Lisboa, junho 2009 a agosto 2013.

Source: extracted from www.ine.pt 2014

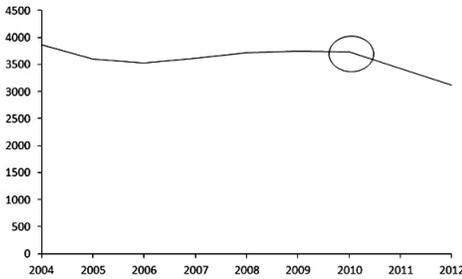


Fig. 3 – Carris bus offer: places/km (millions).

Fig. 3 – Oferta do autocarro Carris: sítios/km (milhões).

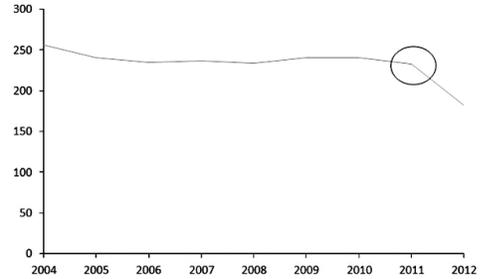


Fig. 4 – Passengers in Carris buses (millions).

Fig. 4 – Passageiros dos autocarros da Carris (milhões).

Source: <http://www.carris.pt/pt/indicadores-de-atividade/>

Conversely, some services have been qualified. Using the internet there are now several options to better plan our travels with the estimation of time, length and costs. In the last decade some buses and trains have been equipped with more visual and sound information about the travel, its stops and estimated waiting time. Nonetheless, this does not benefit all social groups equally: age, income or qualification tend to influence the access to these innovations. Also, the material ticket system has been undergoing simplification with the *Lisboa Viva* card functioning in the majority of the metropolitan operators, though the organizing system behind it has yet to be tackled. In the *Autoridade Metropolitana de Transportes de Lisboa* (AMTL) website there is the list, reviewed in august 2013, of the 1,241 titles that can be bought in the LMA transport network. These are from 16 different operators and 551 of them are monthly passes. Many of them are not subventioned, not applying the discounts referred to above.

V. CONCLUDING REMARKS

The expression and reproduction of social inequalities in people's mobility is inseparable from the urban structure and the private and public agents that produce it. Some tendencies concerning age, gender, physical disabilities and socio-economic resources were clearly identified in international and national studies and also in some local surveys. Nonetheless, in the majority of the documents social concerns on mobility are peripheral and concrete measures to promote spatial justice have not been identified.

At the present time, there are many guiding documents at the European, national and regional level that aim to promote a more sustainable mobility establishing social equity as a priority. However, some of these documents were published after the municipal studies and plans analysed. Municipalities examine and plan mobility in different ways depending on economic and technical resources and planning cultu-

res. If financial resources and political determination seem sometimes to be missing, some regional and local actors show the know-how, which is a central resource.

LMA unequal mobility conditions promote conflicting spatial practices, in which the use of car has been clearly benefited. This is also an outcome of decades of policy-making disregarding and thus helping to reproduce unequal conditions of living and moving in the city-region. The delay and blockage at the metropolitan level of planning may have been one of the strongest factors for the continuing lack of articulation between spatial planning and mobility. If the city is left to grow according to road infrastructure development and without articulation with public transportation, it will quite predictably promote unequal access to urban space and unsustainable mobility practices.

Unfortunately, if until recently European policy-making would provide wise guide lines in the opposite direction, the current parallel between the white book and the national transport plan suggests mainly the over focus on financial matters and the disregarding of the regional level of action. This has already been materialized in political actions in the transport sector, namely in pricing and reduction of public service. However, other institutions at the national and local level have not yet succumbed to this narrowing conception. Their manuals and guiding documents can considerably contribute to capacity building providing resources for planning sustainable mobility that promotes socio-spatial inclusion. Finally, this background enables that the choice between these two conflicting visions on mobility is highly dependent on the local political will and endorses the persistent blockage of a metropolitan strategic planning.

Evidently, to aim for spatial justice in mobility involves broader questions regarding employment, work-family conciliation, environment, or urbanization models. An improved mobility planning demands strong articulation with spatial planning or employment policies, for instance. Nonetheless, transport policies can be more socially aware through the deeper knowledge of mobility inequalities and the promotion of better circulation and accessibility for vulnerable groups. Thus preventing that social exclusion is worsened by territorial marginalization. The concern with inequality in access to urban space requires multilevel intervention, beyond the transport domain, though necessarily producing effects in mobility.

Furthermore, if attention must be paid to procedural aspects we should also ensure that the process of planning effectively produces results that fight socio-spatial inequalities. To ensure spatial justice we firstly have to identify the emerging inequalities in space and to recognize the role of public policy in their (re)production.

ACKNOWLEDGMENT

I would like to thank the most valuable suggestions and comments of João Mourato.

This article was written in the context of a Ph.D. funded by the FCT (reference SFRH/BD/71997/2010) and in connection with the FCT project LOCALWAYS (reference PTDC/ATP-EUR/5023/2012).

REFERENCES

- AAAA (2009). *Manual de Boas Práticas para a Elaboração de um Plano de Mobilidade Sustentável* [Good Practices Guide for the Elaboration of a Sustainable Mobility Plan]. Câmaras Municipais do Barreiro, Moita e Loures. Retrieved from: www.cm-loures.pt/doc/projectos/MARE/Manual.pdf
- AAAA (2013). *Elaboração do Plano de Mobilidade e Transportes Intermunicipal da Área de Influência da TTT (Margem Sul). Sumário Executivo* [Elaboration of the Intermunicipal Mobility and Transport Plan of the Área de Influência da TT (South Bank). Executive Summary]. Lisbon. Retrieved from: <https://sites.google.com/a/dhvpmti/home/conteudos>
- APA (2010). *Manual de Boas Práticas para uma Mobilidade Sustentável* [Good practices Guide for Sustainable Mobility]. Lisbon: Agência Portuguesa do Ambiente. Retrieved from: <http://sniamb.apambiente.pt/mobilidade/>
- Asher, F. (2010). *Novos Princípios do Urbanismo seguido de Novos Compromissos Urbanos* [New Principles of Urbanism, followed by New Urban Commitments]. Lisbon: Ed. Livros Horizonte.
- Bergmann, S., & Sager, T. (2008). *The Ethics Of Mobilities. Rethinking Place, Exclusion, Freedom And Environment*. Ashgate E-book.
- Camarero, L., & Oliva, J. (2008). The social face of urban mobility in Spain. *International Journal of Urban and Regional Research*, 32, 344-362.
- Cardoso, R., & Breda-Vázquez, I. (2007). Social Justice as a guide to Planning Theory and Practice: Analysing the Portuguese Planning System. *International Journal of Urban and Regional*, 31(2), 384-400.
- Carmo, R. M., & Santos, S. (2011). Mobilidade social e confiança [Social mobility and trust]. In R. M. Carmo (Org.), *Entre as Cidades e a Serra. Mobilidades, Capital Social e Associativismo no Interior Algarvio* [Between cities and saws. Mobilities, social capital and associativism in Interior Algarvio] (pp. 45-69). Lisbon: Ed. Mundos Sociais.
- Carmo, R. M., & Simões, J. A. (Orgs.). (2009). *A Produção das Mobilidades. Redes, Espacialidades e Trajectos*. [Production of Mobilities. Networks, Spatialities and Paths]. Lisbon: Ed. Imprensa de Ciências Sociais.
- Cass, N., Shove, E., & Urry, J. (2005). Social exclusion, mobility and access. *The Sociological Review*, 53(3), 539-555.
- Comissão Europeia (CE) (2007). *Livro Verde – Por uma nova cultura de mobilidade urbana* [Green Paper - Towards a new culture for urban mobility]. Comissão Europeia. Retrieved from: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52007DC0551:PT:HTML:NOT>
- Comissão Europeia (CE) (2008). *Livro Verde sobre a Coesão Territorial Europeia – Tirar Partido da Diversidade Territorial* [Green paper on territorial cohesion: turning territorial diversity into strength]. Retrieved from: http://www.dgotdu.pt/ue/LivroVerdeTC_pt.pdf
- Comissão Europeia (CE) (2011). *Livro Branco – Roteiro do espaço único europeu dos transportes – Rumo a um sistema de transportes competitivo e económico em recursos* [White Paper – Roadmap to a Single European Transport Area – Towards a competitive and resource efficient transport system]. Comissão Europeia. Retrieved from: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0144:FIN:PT:PDF>
- Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional de Lisboa e Vale do Tejo (CCDRLVT) (2010). *Plano Regional de Ordenamento do Território da Área Metropolitana de Lisboa – Diagnóstico Sistema de Transportes* [Spatial Planning Regional Plan of the Lisbon Metropolitan Area – Diagnosis of the Transport System]. Retrieved from: <http://consulta-protaml.inescporto.pt/plano-regional/relatorio-do-plano/relatorios-sectoriais-de-caracterizacao-e-diagnostico>
- Church, A., Frost, M., & Sullivan, K. (2000). Transport and Social Exclusion in London. *Transport Policy*, 7, 195-205.
- CML (2005). *Lisboa: o desafio da mobilidade* [Lisbon: the challenge of mobility]. Lisbon: Câmara Municipal de Lisboa. Retrieved from: <http://cidadania1xmob.tripod.com/mobilidade.pdf>
- CMO (2008). *Estudo de Mobilidade e Acessibilidades do Concelho de Oeiras - Relatório de Síntese* [A Study of Mobility and Accessibility in Oeiras – Synthesis Report]. Oeiras: Câmara Municipal de Oeiras. Retrieved from: <http://www.cm-oeiras.pt/noticias/Paginas/MelhorMobilidade,MelhorOeiras33.aspx>

- Costa, N. M. (2007). *Mobilidade e Transporte em Áreas Urbanas. O caso da Área Metropolitana de Lisboa*. [Mobility and Transport in urban areas. The case of Lisbon Metropolitan Area]. (PhD dissertation). Lisbon: Universidade de Lisboa.
- Cresswell, T. (2006). *On the Move. Mobility in the Modern Western World*. Nova Iorque: Routledge.
- Cresswell, T., & Merriman, P. (Eds.) (2011). *Geographies of mobilities: practices, spaces, subjects*. London: Ashgate.
- DGOTDU (2007). *Programa Nacional de Política de Ordenamento do Território. Relatório* [National Program of Spatial Planning Policy. Report.]. Lisbon: Direcção-Geral do Ordenamento do Território e Desenvolvimento Urbano. Retrieved from: <http://www.territoriportugal.pt/pnpot/>
- DGOTDU (2011). *Acessibilidade, Mobilidade e Logística Urbana* [Accessibility, Mobility, and Urban Logistics]. Lisbon: Direcção-Geral do Ordenamento do Território e Desenvolvimento Urbano. Retrieved from: <http://www.dgotdu.pt/detail.aspx?channelid=d1021651-9d09-42bd-a5e2-e31a40ab0f3d&contentid=af82b2f3-48c8-4b02-a63b-db6bd44c16df>
- Fainstein, S. (2009). Spatial Justice And Planning. *Spatial Justice* N° 01.
- Ferrão, J. (2011). *O Ordenamento do Território como Política Pública* [Spatial Planning as a Public Policy]. Lisbon: Ed. Calouste Gulbenkian.
- Forester, J. (1987). Planning In the Face of Conflict: Negotiation and Mediation Strategies in Local Land Use Regulation. *Journal of the American Planning Association*, 53(3), 303-314.
- Garrett, M., & Taylor, B. (1999). Reconsidering Social Equity in Public Transit. *Berkeley Planning Journal*, 13, 6-27.
- Gaspar, J., & Queirós, M. (Coord.) (2009). *Género, Território e Ambiente. Estudo de diagnóstico e criação de indicadores de género na área do ambiente e território e elaboração de um guia para o mainstreaming de género* [Gender, Territory, and Environment. A Study of Diagnosis and Creation of Gender Indices in the Area of Environment and Territory and Elaboration of a Guide for Gender Mainstreaming]. Lisbon: Universidade de Lisboa, Centre of Geographical Studies and Comissão para a Cidadania e a Igualdade de Género. Retrieved from: http://www.igualdade.gov.pt/index_php/pt/documentacao/relatorios/120_genero_territorio_e_ambient.htm
- Hague, C., & Jenkins, P. (Orgs.) (2005). *Place Identity, Participation and Planning*. Oxford: Routledge, Oxfordshire.
- Harvey, D. (1973). *Social Justice and the City*. Oxford: Blackwell.
- Hine, J., & Grieco, M. (2003). Scatters and clusters in time and space: implications for delivering integrated and inclusive transport. *Transport Policy*, 10, 200-306. Retrieved from: http://www.jssj.org/archives/01/media/dossier_focus_vo5.pdf
- IMTT (2011). *Guia Para a Elaboração de Planos de Mobilidade e Transportes* [Guide for Elaboration of Mobility and Transport Plans]. Lisbon: Instituto da Mobilidade e dos Transportes Terrestres. Retrieved from: <http://www.imtt.pt/sites/IMTT/Portugues/Planeamento/EstudosProjectosCurso/Pacoteda-Mobilidade/Paginas/QuadrodeReferenciaparaPlanosdeMobilidadeAcessibilidadeeTransportes.aspx>
- INE (2003). *Movimentos pendulares e organização do território metropolitano: área metropolitana de Lisboa e área metropolitana do Porto: 1991/2001* [Commuting and the organization of metropolitan territory: Lisbon Metropolitan Area and Porto Metropolitan Area: 1991/2001]. Lisbon: Ed. Instituto Nacional de Estatística.
- Kaufmann, V., Bergman, M., & Joye, D. (2004). Motility: Mobility as Capital. *International Journal of Urban and Regional Research*, 28(4), 745-756.
- Lefebvre, H. (1968). *Le droit à la ville* [The right to the city]. Paris: Ed. Anthropos.
- Lefebvre, H. (1974). *La Production de l'Espace* [Production of Space]. Paris: Ed. Anthropos.
- Manderscheid, K. (2009). Unequal Mobilities. In T. Ohnmacht; H. Maksim, & M. Bergman (Eds.), *Mobilities and inequality*. London: Ashgate.
- Martens, K. (2006). Basing Transport Planning on Principles of Social Justice. *Berkeley Planning Journal*, 19, 1-17.
- Marcuse, P. (2009). Spatial Justice: Derivative but Causal of Social Injustice. *Justice Spatiale | Spatial Justice*, 1.
- MEE (2011). *Plano Estratégico dos Transportes – Mobilidade Sustentável*, Horizonte 2011-2015 [Transport Strategic Plan – Sustainable Mobility, Horizon 2011-2015], RCM n.º 45/2011 de 10 de Novembro, Diário da República, 1.ª série — N.º 216 — 10 de Novembro de 2011.
- Miller, T. (1979). The emergence and impact of participatory ideas on Swedish planning and local government. *Scandinavian Political Studies*, 2(4), 333-349.

- Mitchell, D. (2003). *The Right to the City. Social Justice and the Fight for Public Space*. New York: The Guilford Press.
- Ohnmacht, T., Maksim, H., & Bergman, M. (Eds.) (2009). *Mobilities and inequality*. London: Ashgate.
- Padeiro, M. (2012). Conciliar os transportes e o ordenamento urbano: avanços recentes e aplicabilidade em áreas metropolitanas portuguesas [Reconciling transport and urban planning: recent advances and applicability in portuguese metropolitan areas]. *Cidades, Comunidades e Territórios*, 25, 1-20.
- Preston, J. (2009). Epilogue: Transport policy and social exclusion-Some reflections. *Transport Policy*, 16(2009), 140-142.
- Queirós, M., & Costa, N. (2012). Knowledge on Gender Dimensions of Transportation in Portugal. *Dialogue and Universalism*, 3(1/2012), 47-69.
- Santos, S. (2012). *Participação em planeamento territorial e o caso do orçamento participativo. Leituras a partir de um concelho interior algarvio* [Participation in territorial planning and the case of participatory budgeting. Readings from an interior county in Algarve]. CIES e-Working Paper N.º 128/2012, Lisbon: CIES-IUL. Retrieved from: http://cies.iscte.pt/np4/?newsId=453&fileName=CIES_WP128_Santos.pdf
- Santos, S. (2014). *Mobilidade geográfica e desigualdades sociais: lugares e caminhos de investigação sociológica sobre território*. [Geographic mobility and social inequalities: places and paths of sociological research on territory]. CIES e-Working Paper, N.º 179/2014, Lisbon, CIES-IUL. Retrieved from: http://cies.iscte.pt/np4/?newsId=453&fileName=CIES_WP179_Santos.pdf
- Sheller, M., & Urry, J. (2006). The new mobilities paradigm. *Environment and Planning A*, 38, 207-226.
- Soja, E. (1989). *Postmodern Geographies: The Reassertion of Space in Critical Social Theory*. London: Verso Press.
- Soja, E. (2010). *Seeking Spatial Justice*. Minneapolis: University of Minnesota Press.
- Teles, P. (2005). *Os Territórios (Sociais) da Mobilidade. Um Desafio para a Área Metropolitana do Porto* [Territories (socials) of mobility. A challenge for the Porto Metropolitan Area]. Aveiro: Ed. Lugar do Plano.
- UNHABITAT (2010). *The Right to the City: Bridging the Urban Divide*. Rio de Janeiro. ONU, 5º Fórum Urbano Mundial.
- Urry, J. (2000). *Sociology beyond societies. Mobilities for the twenty-first century*. Londres: Routledge.
- Viegas, J. M. (2003). Estratégias Urbanísticas e Governabilidade [Urban Strategies and Governance]. In N. Portas, Á. Domingues, & J. Cabral (Eds.), *Políticas Urbanas: Tendências, Estratégias e Oportunidades* [Urban Policies: Trends, Strategies and Opportunities] (pp. 260-273). Lisbon: Ed. Calouste Gulbenkian.

ⁱ See Regional Spatial Plan (PROT), RCM n.º 68/2002, Diário da República – I Série B, N. 82, 8 de Abril de 2002 DIÁRIO DA REPÚBLICA – I SÉRIE-B.

ⁱⁱ Portuguese fundamental laws in these matters: (I) Transport – *Lei de Bases do Sistema de Transportes Terrestres (Lei nº10/90, de 17 de Março)*, *Plano Estratégico de Transportes (RCM nº 45/2011, de 10 de Novembro)*; (II) Environment – *Lei de Bases do Ambiente (Lei nº 11/87 de 7 de Abril)*; (III) Spatial Planning- *Lei de Bases do Ordenamento do Território (Lei 48/98, de 11 de Agosto)*, *Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial (Decreto-Lei 380/99, de 22 de Setembro)* e o *Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território (Resolução do Conselho de Ministros n.º 41/2006, de 27 de Abril)*. Spatial planning and environment fundamentals laws have recently been substituted by new diplomas in 2014.

ⁱⁱⁱ The comparison between 2011 and 2001 values must be carefully made for the weight of students, which make mostly inner municipality displacements, has much increased. Although it seems that in general people started to move less that is not true from employed individuals. When looking only to work related movements (still 69.1% of total movements in 2011), the population in LMA that works in the municipality of residence has decreased from 53% to 49%. (INE 2001, 2011)

^{iv} Sidónio Pardal, on the coordination of the Montijo master plan revision; *Transitec Portugal* e *Semaly Portugal* designed the Accessibility Plan in Almada; *Mercaplus* on a mobility study for Loures; *Cised Consultores, Geoidéia – Estudos de Organização do Território* and *Planarq – Planeamento e Arquitectura*, also on a mobility study for Vila Franca de Xira; which was used by *Plural* for the Vila Franca de Xira master plan revision; and then *m.pt* was responsible for Mafra and Vila Franca de Xira more recent accessibility plans; *TIS.pt* in Lisboa, Oeiras, Cascais and the regional plan transport, PROTAML; *DHV*. SA for the PMTI, the only intermunicipal plan; *way2go associados* in Sesimbra accessibilities plan; and *Parque Expo* designed Mafra strategic plan.

^v <http://www.pordata.pt/Portugal/Sal%C3%A1rio+m%C3%A9dio+m%C3%A9nsal+dos+trabalhadores+por+conta+de+outrem+remunera%C3%A7%C3%A3o+base+e+ganho-857> confirmed 28/09/2016.

AVALIAÇÃO MULTICRITÉRIO DA FRAGILIDADE DO TERRITÓRIO NO BRASIL. A SILVICULTURA NO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

RICARDO J. G. MATEUS¹

DAMÁRIS G. PADILHA²

RESUMO – Os métodos multicritério de apoio à decisão têm sido aplicados em vários problemas de planeamento territorial e ambiental. A expansão da atividade de silvicultura no estado brasileiro do Rio Grande do Sul é regulada por um instrumento legal de apoio à decisão de políticas públicas denominado Zoneamento Ambiental da atividade de Silvicultura, cujas fundações metodológicas se basearam numa avaliação da fragilidade ambiental do território em relação às externalidades impostas por essa atividade. Tomando como exemplo de referência este instrumento, o presente artigo apresenta uma análise crítica à metodologia de análise multicritério utilizada, ilustrando-a com base nos principais erros metodológicos praticados, tais como a má estruturação dos critérios de avaliação, a definição ambígua de descritores de impacto, a não distinção entre a medição de impactos e do seu valor ou o significado real dos coeficientes de ponderação num modelo de agregação multicritério. Em paralelo, através do estudo de um caso, é proposta uma metodologia alternativa baseada na teoria de valor multicritério e um processo de apoio à decisão consistente, fundamentado, transparente e participado. Espera-se que o presente artigo possa contribuir para o desenvolvimento e aplicação de métodos de análise multicritério de uma forma mais rigorosa e tecnicamente correta, nomeadamente em problemas caracterizados pela existência de competição e de conflitos, entre vários *stakeholders*, pela utilização dos recursos escassos existentes num determinado território e, em especial, na formulação de novos instrumentos de Zoneamento Ecológico-Económico no Brasil.

Palavras-chave: Análise multicritério; fragilidade; zoneamento; silvicultura; conflitos de uso do território.

Recebido: Maio 2015. Aceite: Setembro 2016.

¹ Centro de Estudos de Gestão do IST (CEG-IST), Instituto Superior Técnico, Universidade de Lisboa. Centro de Estudos Florestais, Instituto Superior de Agronomia, Universidade de Lisboa, Av. Rovisco Pais, 1, 1049-001 Lisboa. E-mail: ricardo.mateus@sapo.pt

² Centro de Ciências Rurais, Departamento de Engenharia Rural, Universidade Federal de Santa Maria. E-mail: damarispadilha@gmail.com

ABSTRACT – MULTI-CRITERIA EVALUATION OF THE FRAGILITY OF TERRITORY TO FORESTRY ACTIVITIES: ENVIRONMENTAL ZONING IN THE STATE OF RIO GRANDE DO SUL. Multi-criteria decision support methods have been applied in various territorial and environmental planning problems. The expansion of forestry activities in the Brazilian state of Rio Grande do Sul is regulated by a legal instrument to support public policy decisions referred to as the Environmental Zoning of Forestry activities, whose methodological foundations were based on an evaluation of the environmental fragility of the territory to the externalities imposed by these activities. Using this instrument as a reference case, this article presents a critical analysis of the underlying multi-criteria analysis approach, illustrating it based on various key methodological mistakes, in particular the inadequate structuring of evaluation criteria, the ambiguous definition of impact descriptors, not distinguishing between impact estimate and value measurement, or misunderstanding the actual meaning of weights in a multi-criteria aggregation model. In parallel, by means of a case study, an alternative methodology is proposed in the light of multi-criteria value measurement theory and a systematic, auditable, transparent, and participatory decision aiding process. The ultimate aim of this article is to contribute to the development and application of more rigorous and technically sound multi-criteria analysis methods, especially in problems characterized by the existence of competition and conflict among various stakeholders for the use of the existing scarce resources of a territory and, more specifically, in the formulation of future Ecological and Economical Zoning instruments in Brazil.

Keywords: Multi-criteria analysis; fragility; zoning; forestry; land use conflicts.

RÉSUMÉ – ÉVALUATION MULTICRITÈRE DE LA FRAGILITÉ TERRITORIALE FACE À LA SYLVICULTURE : RIO GRANDE DO SUL (BRÉSIL). L'expansion de la sylviculture dans l'État brésilien de Rio Grande do Sul est régie par un instrument juridique d'aide à la décision de politiques publiques appelé Zonage Environnemental face à la Sylviculture, dont les fondements méthodologiques ont été basés sur une évaluation de la fragilité environnementale du territoire aux externalités imposées par cette activité forestière. En utilisant cet instrument comme une référence, cet article présente une analyse critique à la méthodologie d'analyse multicritères sous-jacents, sur la base des principales erreurs méthodologiques effectuées, en particulier la structuration insuffisante des critères d'évaluation, la définition ambiguë des descripteurs d'impact, l'absence de distinction entre estimation des impacts et leur valeur ou la compréhension de la signification réelle du poids dans un modèle d'agrégation multi-critères. Parallèlement, au moyen d'une étude de cas, une méthodologie alternative est proposée à la lumière de la théorie de la mesure des valeurs multicritères et d'un processus d'aide à la décision systématique, raisonnée, transparent et participatif. On espère ainsi contribuer au développement et à l'application de méthodes d'analyse multicritères plus techniquement rigoureuse et logique, en particulier dans les problèmes caractérisés par l'existence de la concurrence et des conflits entre les différentes parties prenantes pour l'utilisation des ressources limitées existantes sur un territoire et, notamment, dans la formulation de nouveaux instruments de zonage environnemental et économique au Brésil.

Mots clés: Analyse multicritères; fragilité; zonage; sylviculture; conflits dans l'utilisation du territoire.

I. CONFLITOS EMERGENTES DA ATIVIDADE DE SILVICULTURA NO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

A exploração florestal no Brasil tem sido, desde a época dos descobrimentos, o motor do seu desenvolvimento económico (Resende, 2006). Nos finais do século XIX, com a expansão da atividade agrícola e da rede de caminho-de-ferro, surgem os primeiros sinais de preocupação quanto ao esgotamento dos recursos naturais e aos efeitos ambientalmente negativos sobre os ecossistemas locais, como consequência das atividades continuadas e sem planeamento de sobre-exploração do património florestal nativo do país, culminando com o surgimento do primeiro código florestal (Resende, 2006).

Consequentemente, no início do século XX, Edmundo Navarro de Andrade, um dos precursores da atividade florestal no Brasil, inicia uma série de experiências na busca de espécies florestais capazes de produzir mais rapidamente a matéria-prima desejada. O resultado dessa demanda levou à seleção do Eucalyptus e a sua posterior introdução no Brasil, em 1908, através da principal companhia ferroviária nacional, necessitada dos principais produtos oriundos da madeira do eucalipto (lenha, carvão e dormentes). A utilização do eucalipto como matéria-prima cedo foi secundada por outras indústrias, primeiro pelo mobiliário e mais tarde, durante a década de 50, pela celulose. No entanto, só na década seguinte, com a introdução de incentivos ao reflorestamento, é que se tornou universal o interesse pelo cultivo do eucalipto e de outras árvores de crescimento rápido (pinheiro e acácia negra) e o subsequente destaque desta atividade silvícola no quadro da economia brasileira (Rambo, 2006).

Desde então, a cadeia produtiva de florestas plantadas no Brasil se expandiu e caracteriza-se atualmente pela diversidade de produtos e serviços, compreendendo um conjunto de atividades que incluem desde a produção e a colheita até a transformação da madeira no produto final. Essa expansão favoreceu o crescimento da procura de matérias-primas de base florestal e consequentemente trouxe de novo à superfície as preocupações anteriores de sustentabilidade ambiental, que tinham sido entretanto encobertas com a introdução de novas espécies florestais de crescimento rápido.

Assim, nos últimos anos, tem-se assistido à introdução na legislação ambiental de algumas salvaguardas, como a lei de crimes ambientais (Brasil, 1998), a lei da Mata Atlântica (Brasil, 2006) ou o novo código florestal brasileiro (Brasil, 2012), que reduzem a pressão que a exploração florestal exerce sobre os ecossistemas naturais, nomeadamente em relação àqueles mais vulneráveis e/ou frágeis a esta atividade, contribuindo assim para a sua conservação e sustentabilidade.

Segundo Baumhardt (2010), o modelo de produção florestal baseado em plantações comerciais é relativamente recente e, por isso, a extensão de áreas plantadas ainda é reduzida no planeta. Até à data, a maior parte da investigação e desenvolvimento nesta área tem sido centralizada quer no melhoramento genético quer na otimização da gestão florestal, o que tem proporcionado ganhos significativos na produtividade florestal, alcançando algumas espécies de Eucalyptus plantadas no Brasil as mais elevadas taxas de crescimento mundiais, com um incremento médio anual na ordem dos 45 m³/ha/ano (Gomide, Fantuzzi, & Regazzi, 2010), e proporcionando assim menores ciclos de colheita

para os plantios florestais dessas espécies. Note-se, contudo, que estes valores apenas são possíveis face às condições edafo-climáticas (solo, precipitação) e socioeconômicas (e.g. verticalização do setor, tecnologia, qualidade da mão de obra) específicas do Brasil, que são consideradas excelentes para a prática desta atividade (Valverde, Machado, Sousa, Rezende, & Antiqueira, 1996; Juvenal & Mattos, 2002).

Estas potencialidades do país resultaram em uma área ocupada por plantações florestais de eucaliptos e pinheiros, em 2012, superior a 6,6 milhões de hectares, representando cada uma dessas plantações, respetivamente, cerca de 76% e 24% desse total. A maior parte (cerca de 87%) dessa área encontra-se concentrada em apenas sete estados (fig. 1), de acordo com a seguinte distribuição: Minas Gerais (22%), São Paulo (18%), Paraná (12%), Santa Catarina (10%), Bahia (9%), Mato Grosso do Sul (9%) e Rio Grande do Sul (7%) (ABRAF, 2013).

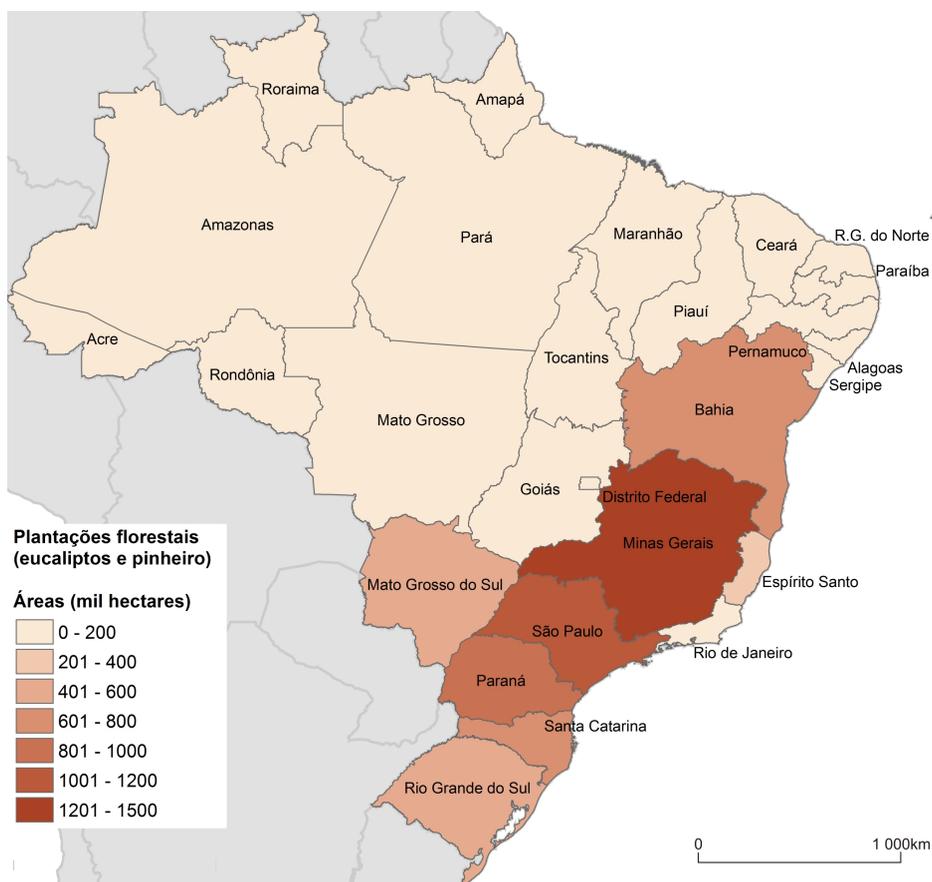


Fig. 1 – Áreas das plantações florestais de eucaliptos e pinheiros no Brasil no ano de 2012.

Figura a cores disponível online.

Fig. 1 – Forest plantation areas of Eucalyptus and Pinus in Brazil in 2012.

Colour figure available online.

Fonte: ABRAF (2013)

Neste contexto, o estado do Rio Grande do Sul ocupa uma posição de destaque, apresentando uma área de plantação aproximadamente igual a 450 mil hectares, em 2012, e um sector florestal com um horizonte promissor de crescimento. Este estado contempla dois dos biomas mais ameaçados do Brasil, os quais apresentam grande riqueza de biodiversidade. As terras altas da metade norte do estado são ocupadas pelo bioma Mata Atlântica, onde predominam as florestas, que perfazem atualmente cerca de 30% do território gaúcho, embora somente 7,5% sejam áreas remanescentes da floresta original considerada um dos *hotspots* com maior biodiversidade do mundo. As planícies da metade Sul do território são ocupadas pelo bioma Pampa, caracterizado pelos seus campos (limpos ou subarbustivos), pastagens e zonas agrícolas.

Este destaque não é por acaso, já que nos últimos anos o estado tem sido palco de disputa entre as principais empresas do sector que têm realizado avultados investimentos nesta área, nomeadamente através da plantação de novos maciços florestais, da ampliação da cadeia produtiva (por ex., novas fábricas de produção de celulose), da aposta na qualificação dos sistemas de gestão e nas áreas de investigação e desenvolvimento e do estabelecimento de parcerias e ações de fomento.

Apesar do potencial produtivo que a atividade florestal apresenta em todo o estado do Rio Grande do Sul, atualmente, o foco principal de expansão desta atividade está centrado na metade sul do estado, mais especificamente no bioma Pampa que, em território brasileiro, tem sua ocorrência restrita a este estado. Alguns fatores como os baixos índices socioeconómicos, mão-de-obra barata, uma estrutura agrária baseada em grandes extensões de terra e a situação económica precária dos produtores de gado fizeram dessa região o território preferencial para o investimento pelas principais empresas deste sector. Esta expansão acelerada traz consigo a necessidade de equilibrar a excelência em produtividade e competitividade económica desta região com as suas repercussões ambientais e socioeconómicas sobre os sistemas que suportam o desenvolvimento dessa atividade, numa perspectiva de sustentabilidade. Conciliar os interesses legítimos dos operadores económicos privados, que buscam sobretudo o lucro numa perspectiva de curto prazo, face aos interesses socioeconómicos da sociedade em geral, incluindo as preocupações ambientais, tem estado no centro dos conflitos e das discussões sobre as vantagens e desvantagens desta atividade em todas as esferas da comunidade gaúcha.

Desde o início dessas discussões, estabeleceram-se duas frentes conflitantes de interesse sobre esse território. Por um lado, estava o sector industrial privado, incentivado diretamente pelo Governo do estado, que buscava o apoio dos pequenos, médios e grandes produtores agrícolas da região para iniciar a expansão das áreas de floresta plantada na metade sul do estado. Este grupo defendia a expansão com base no desenvolvimento socioeconómico que a atividade florestal iria gerar para a região, considerando o fato de que o sector promove o aumento do emprego (direto e indireto) e da renda local, investe em programas de inclusão social, saúde, educação, cultura e conservação da natureza (previsto na lei) e proporciona alternativas de renda, além da produção agrícola tradicional, melhorando a qualidade de vida rural. No extremo oposto desta contenda, uniram-se as entidades pró-ambientalistas e movimentos sociais, criticando e reprimindo constantemente a expansão da atividade silvícola em larga escala e a instalação de espécies

exóticas. Esta façção mostrava-se apreensiva com os potenciais impactos negativos que essa expansão poderia originar sobre os ecossistemas naturais de uma região onde se localizam dois dos biomas mais ameaçados do Brasil, nomeadamente em termos de diminuição da biodiversidade, deterioração da fertilidade e permeabilidade dos solos ou a falta de capacidade hídrica regional para suportar as diversas atividades, mas também sobre as comunidades locais, por exemplo, ameaçando o modo tradicional de subsistência e de relacionamento cultural das populações residentes na região.

Nesta clivagem, dois tipos de conflitos distintos emergem, um de natureza cognitiva e outro de natureza valorativa. O primeiro pode ser resolvido através de estudos mais detalhados que resultem numa maior compreensão sobre os efeitos que a atividade florestal exerce sobre os sistemas humanos e ecológicos, incluindo os seus impactos sobre o ordenamento territorial, a conservação dos recursos naturais, as comunidades locais, ou a qualidade, resiliência e fragilidade ambiental dos sítios em que essa atividade é sobreposta. O segundo tipo de conflitos é de natureza distinta, pois baseia-se nos interesses (objetivos, preferências) distintos que os diversos *stakeholders*, em cada contexto de decisão, pretendem atingir e, conseqüentemente, não podem ser resolvidos simplesmente através de mais conhecimento. Assim, a avaliação e o planeamento de uma atividade específica deve ter a premissa de levar em consideração, por um lado, as potencialidades diretas e indiretas apresentadas pelo local que irá recebê-la e, por outro lado, as condicionantes que deverão ser impostas sobre a mesma considerando a fragilidade ambiental e socioeconómica dos sistemas socio-ecológicos que a vão sustentar.

II. ZONEAMENTO AMBIENTAL DA ATIVIDADE DE SILVICULTURA NO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

É neste contexto que o Governo do estado do Rio Grande do Sul resolve iniciar uma série de debates sobre os “prós” e os “contras” dos investimentos de expansão florestal. Após este debate público, o Governo do estado, em parceria com outros órgãos técnicos ambientais, empresas e entidades representantes da iniciativa privada da silvicultura gaúcha, assumindo a sua responsabilidade em estabelecer novas regras para a expansão do setor florestal, instituiu em 2008 o Zoneamento Ambiental para a Atividade da Silvicultura (ZAS) do Rio Grande do Sul (CONSEMA, 2008; 2009), com o objetivo de aumentar a produção no setor florestal sem deixar de preservar os recursos naturais da região. O Zoneamento Ambiental é um instrumento de comando e controlo que visa apoiar os processos de planeamento e ordenamento do território e, conseqüentemente, da utilização e proteção dos seus recursos naturais e patrimoniais, com o intuito de minimizar os impactos decorrentes de uma ação antrópica desordenada, impondo limites à sua expansão. O seu âmbito espacial e temporal de aplicação é de nível hierárquico superior à de outros instrumentos de planeamento e gestão ambiental, nomeadamente os Estudos de Impacto Ambiental e o licenciamento ambiental das atividades de silvicultura, estabelecendo as diretrizes de referência que condicionam a posterior aprovação dessas atividades com base nesses instrumentos (Montaño, De Oliveira, Ranieri, & Fontes, 2007). As

regras de licenciamento ambiental vigentes no estado do Rio Grande do Sul determinam que a realização de toda e qualquer atividade de silvicultura está condicionada ao cumprimento das restrições de nível espacial superior definidas no ZAS (FEPAM, 2014).

O modelo de Zoneamento Ambiental atualmente vigente no estado do Rio Grande do Sul estabeleceu uma divisão do território gaúcho em 160 unidades espaciais de planejamento, com características físicas e naturais homogêneas, que resultaram da sobreposição de 25 bacias hidrográficas e 45 unidades de paisagem natural. A realização de atividade silvícolas em cada uma dessas unidades de planejamento é condicionada nomeadamente em termos de limites percentuais de ocupação adicional, tamanhos máximos das plantações e distâncias mínimas entre elas. Por exemplo, a bacia hidrográfica do rio Ijuí (U090) está dividida em 4 unidades de paisagem (fig. 2) nas quais devem ser respeitadas as restrições apresentadas no quadro I.

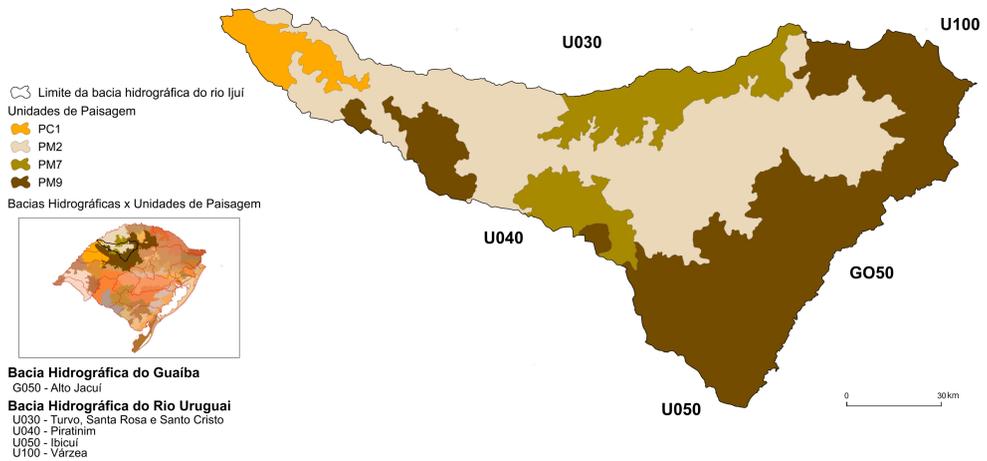


Fig. 2 – Unidades de paisagem natural da bacia hidrográfica do rio Ijuí em 2012. Figura a cores disponível online.

Fig. 2 – Natural landscape units of the watershed of river Ijuí in 2012. Colour figure available online.

Fonte: CONSEMA (2009)

Quadro I – Restrições à atividade de silvicultura nas unidades de paisagem natural da bacia hidrográfica do rio Ijuí.

Table I – Restrictions on forest activities in the natural landscape units of the watershed of the river Ijuí.

Unidade	Ocupação máxima (%)	Tamanho máximo (ha)	Distância mínima (m)
Planalto da Campanha 1 (PC1)	16,2	2 000	1 700
Planalto Meridional 2 (PM2)	18,0	3 500	1 900
Planalto Meridional 7 (PM7)	18,0	1 600	1 400
Planalto Meridional 9 (PM9)	18,0	1 600	1 400

Fonte: CONSEMA (2009)

A versão inicial do ZAS propôs que as restrições, em cada unidade de planeamento, fossem estabelecidas com base numa avaliação integrada da fragilidade dos respetivos ecossistemas face à implementação da atividade de silvicultura em larga escala (CONSEMA, 2008). Para o efeito, determinou-se o índice de fragilidade de cada unidade através da aplicação de um modelo aditivo hierárquico ao conjunto de critérios e respetivos coeficientes de ponderação (entre parênteses) apresentados no quadro II.

Quadro II – Critérios e respetivos coeficientes de ponderação (entre parênteses) do índice de fragilidade ambiental.

Table II – Criteria and weighting coefficients (between parentheses) of the environmental fragility index.

Critérios e respetivos coeficientes de ponderação	
Disponibilidade hídrica (4)	Balanço hídrico superficial (1)
	Balanço hídrico no solo (1)
Remanescentes de habitats naturais (3)	Perda de habitat (1)
	Fragmentação de habitat (1)
Fauna (2)	Espécies ameaçadas (3)
	Confirmadas (1)
	Potenciais (0,5)
	Espécies exclusivas (3)
	Exclusivas (1)
	Semi-exclusivas (0,5)
Flora (2)	Espécies criticamente ameaçadas (2)
	Confirmadas (1)
	Potenciais (0,5)
	Grupos taxonómicos de espécies ameaçadas (1)
Atrativos turísticos de elevado valor (0,5)	Confirmados (1)
	Potenciais (0,5)
	Espécies ameaçadas (3)
Flora (2)	Espécies exclusivas (3)
	Grupos taxonómicos de espécies ameaçadas (1)

Fonte: CONSEMA (2008)

Numa primeira fase, as performances das diversas unidades de planeamento segundo os critérios elementares do quadro II foram estimadas e as respetivas pontuações calculadas através da sua transformação para uma escala de pontuação relativa entre 0 e 1, correspondendo, respetivamente, à performance de menor e maior fragilidade (criticidade). As performances intermédias foram distribuídas proporcionalmente nesse intervalo. A título de exemplo, o quadro III apresenta a escala utilizada para o cálculo das pontuações das unidades de paisagem segundo o indicador (razão entre a procura e oferta de vazão) relativo ao “balanço hídrico superficial”.

Quadro III – Indicador e escala de pontuação do critério “balanço hídrico superficial”.

Table III – Indicator and scoring scale of the criterion “surface water balance”.

Disponibilidade hídrica superficial já comprometida com os usos atuais (%)	Fragilidade	Pontuação
0 – 10	Muito confortável	0,10
10,1 – 20	Confortável	0,20
20,1 – 30	Alerta inicial	0,40
30,1 – 40	Alerta grave	0,60
Acima de 40,1	Muito crítica	1,00

Fonte: CONSEMA (2008)

Numa segunda fase, as pontuações das unidades de planejamento segundo os critérios definidos ao nível hierárquico imediatamente superior foram calculadas sucessivamente através da seguinte expressão:

$$P_c(u) = \sum_{s \in S(c)} k_s \times p_s(u)$$

em que:

- $P_c(u)$ corresponde à pontuação da unidade de planejamento u segundo o critério c ;
- $S(c)$ corresponde ao conjunto dos subcritérios s do critério c ;
- k_s corresponde ao coeficiente de ponderação do subcritério s (conforme os valores apresentados entre parêntesis no quadro II);
- $p_s(u)$ corresponde à pontuação da unidade de planejamento u segundo o subcritério s .

Assim, a título de exemplo, as pontuações das unidades de planejamento segundo o critério “disponibilidade hídrica” foram calculadas através da soma das pontuações das respectivas unidades segundo os subcritérios “balanço hídrico superficial” e “balanço hídrico no solo”. Posteriormente, as pontuações obtidas foram novamente normalizadas e o procedimento referido foi sucessivamente aplicado até se obter as pontuações globais das diversas unidades de planejamento, ou seja, o seu índice de fragilidade.

O modelo de agregação utilizado é paradigmático dos erros que é frequente encontrar na prática e na literatura relativos à aplicação de uma metodologia de análise multicritério de apoio à decisão. Tipicamente, a sua aplicação é simplesmente justificada com a necessidade de tornar as performances (ou impactos) segundo os diversos indicadores diretamente comparáveis entre si (CONSEMA, 2008; 2009). A sua aparente simplicidade é frequentemente a causa de vários erros metodológicos durante a sua aplicação que violam os axiomas base de racionalidade em que o método de baseia, nomeadamente a má estruturação dos critérios de avaliação, a

definição de performances de uma forma ambígua, a não distinção entre a medição das performances e do valor (utilidade) ou a não compreensão do significado dos coeficientes de ponderação num modelo de agregação.

Não é, pois, de estranhar que a versão final do relatório que aprovou o ZAS no estado do Rio Grande do Sul tenha concluído pela necessidade de rever e aperfeiçoar a metodologia utilizada para o cálculo do índice de fragilidade e por levar em consideração os respetivos valores apenas como referência inicial para a definição das restrições finais do ZAS (CONSEMA, 2009). Uma das causas que motivou essa decisão foi a baixa correlação verificada entre os índices de fragilidade de cada unidade de paisagem (CONSEMA, 2008) e as restrições finais efetivamente propostas pelos técnicos para as respetivas unidades de planeamento (CONSEMA, 2009). Por outro lado, apesar de existir um consenso quanto aos impactos gerados pela atividade florestal e a necessidade de regrá-la, várias vozes dissonantes se têm levantado contra os critérios de licenciamento adotados, nomeadamente por parte do setor produtivo que tem considerado a sua aplicação excessiva e ambígua, sobretudo no que diz respeito à interpretação dessas regras e à sua aplicação legal.

Efetivamente, um dos grandes desafios que os governos e a sociedade em geral têm de enfrentar é o de desenvolver e usar sistemas de apoio à decisão capazes de conciliar os benefícios das atividades económicas com as externalidades que essas práticas impõem sobre os sistemas que as suportam (Souza & Fernandes, 2000). O desafio encontra-se sobretudo na elaboração de políticas públicas e de instrumentos de regulação que influenciem adequadamente, numa perspetiva de sustentabilidade, os comportamentos dos diversos *stakeholders*, devido à dificuldade que os decisores (públicos e privados) têm em compreender e interpretar quais os indicadores que são realmente importantes e o porquê de os considerar dessa forma.

Neste contexto, o presente artigo visa contribuir para a elaboração de instrumentos mais eficazes de apoio à decisão de políticas públicas, nomeadamente aqueles cujas bases metodológicas se baseiam em métodos de análise e avaliação com múltiplos critérios. A secção seguinte apresenta sucintamente a forma como a fragilidade ambiental tem sido considerada na literatura. Posteriormente, tomando como exemplo de referência o atual instrumento de ZAS do estado do Rio Grande do Sul, o artigo prossegue com uma análise aos erros metodológicos que padece o cálculo do respetivo índice de fragilidade, a proposta de uma nova abordagem metodológica, com base na teoria de valor multicritério (Kirkwood, 1997; Bana e Costa, De Corte, & Vansnick, 2012), para o seu desenvolvimento e a ilustração da sua aplicação considerando o estudo de um caso circunscrito a uma das bacias hidrográficas do estado do Rio Grande do Sul. O artigo conclui com uma discussão das principais vantagens associadas à implementação da metodologia proposta.

III. FRAGILIDADE AMBIENTAL

As regras de licenciamento ambiental vigentes baseiam-se numa análise integrada que considera a fragilidade ambiental dos ecossistemas presentes em cada zona face à implementação da atividade de silvicultura. Assim, qualquer proposta de revisão metodológica do ZAS terá assim primeiro de se basear numa análise a este conceito.

O conhecimento da fragilidade ambiental de um sistema permite avaliar os riscos de degradação ambiental que esse sistema pode sofrer, possibilitando ainda avaliar o grau de tolerância que o mesmo pode suportar (Ribeiro & Werlang, 2010). Estudos de fragilidade são fundamentais para o planeamento, gestão e monitorização de ambientes naturais e antrópicos, contribuindo para o reconhecimento de unidades ecodinâmicas estáveis, instáveis ou com instabilidade potencial/emergente (Ross, 1994) que vão apoiar o processo de decisão quanto ao tipo de atividades (ou conservação) que se deve permitir sobre essas áreas (Da Silva, 2012).

Os conceitos de fragilidade e vulnerabilidade são comumente referidos na literatura de uma forma indiferenciada (Verocai, 1997; Santos & Sobreira, 2008; Fagundes & Filho, 2014), pelo que não é de estranhar que os próprios relatórios oficiais relativos à aprovação do ZAS (CONSEMA, 2008; 2009) utilizem os dois termos como sinónimos. Apesar de os dois conceitos estarem naturalmente relacionados, existe, contudo, uma diferença, sendo que o primeiro se refere à suscetibilidade de um determinado sistema aos impactos provocados por uma determinada ação antrópica (ex: atividade silvícola, piscatória, turística, etc.), como por exemplo em Ross (1994), e o segundo se refere à vulnerabilidade desse sistema aos impactos provocados por uma determinada perturbação natural (incêndio, ciclone, inundação, etc.), como por exemplo em Crepani *et al.* (2001).

Por sua vez, o conceito de resiliência (capacidade de recuperação) encontra-se inversamente relacionado com os conceitos de fragilidade e vulnerabilidade (Pratt, Kaly, & Mitchell, 2004). Sistemas altamente frágeis (vulneráveis) apresentam uma baixa resiliência e vice-versa (Briguglio, Cordina, Farrugia, & Vella, 2008).

Alguns autores incluem dentro da definição de aptidão de um território para a realização de uma determinada atividade, nomeadamente na área florestal (Costa *et al.*, 2003; Carneiro, Daniel, Vitorino, & Comunello, 2006; Francelino, Rezende, & Da Silva, 2012), para além da capacidade intrínseca ou adquirida desse território para gerar potenciais benefícios económicos (mas também sociais ou ambientais), a sua capacidade limite para suportar essa atividade sem que ocorram perdas ou danos (económicos, sociais ou ambientais). Naturalmente, este último âmbito intersecta com a definição de fragilidade anteriormente assumida, o que convém evitar.

O quadro IV apresenta um resumo das principais variáveis que são tipicamente analisadas na literatura para a medição da fragilidade/vulnerabilidade ambiental de um ecossistema face à implementação de uma determinada atividade.

Quadro IV – Variáveis tipicamente utilizadas para a medição da fragilidade ambiental.

Table IV – Typical variables used for the measurement of environmental fragility.

Autor	Objetivo	Fatores	Variáveis
Ross (1994)	Fragilidade empírica de ambientes naturais e antrópicos	Fragilidade Potencial	<ul style="list-style-type: none"> – Dissecação do relevo – Solo – Geologia – Geomorfologia – Clima
		Fragilidade Emergente	<ul style="list-style-type: none"> – Fragilidade Potencial – Uso e cobertura da terra
Vashchenko, Favaretto e Biondi (2007)	Fragilidade ambiental dos picos Camapuã, Camapuã e Tucum situados na Serra do Mar paranaense	Fragilidade Potencial	<ul style="list-style-type: none"> – Declividade – Solo – Pluviosidade
		Fragilidade Emergente	<ul style="list-style-type: none"> – Fragilidade Potencial – Vegetação
Stolle (2008)	Fragilidade ambiental considerando aspectos físicos e práticas florestais em plantio de <i>Pinus taeda</i> L.	Estado	<ul style="list-style-type: none"> – Argila da camada superficial – Argila da camada subsuperficial – Profundidade efetiva do solo – Profundidade do horizonte A – Declividade
		Pressão	<ul style="list-style-type: none"> – Cobertura vegetal – Atividade Florestal
Santos e Sobreira (2008)	Fragilidade e vulnerabilidade natural dos terrenos aos processos erosivos	Fragilidade Natural	<ul style="list-style-type: none"> – Dissecação do relevo – Classes de declividade – Solos – Cobertura vegetal e uso do terreno – Pluviometria
		Vulnerabilidade à Erosão	<ul style="list-style-type: none"> – Litologia – Solos – Geomorfologia – Cobertura vegetal
Tamanini (2008)	Fragilidade potencial e emergente no baixo curso da bacia do rio Passaúna	Fragilidade Potencial	<ul style="list-style-type: none"> – Declividade – Geologia – Clima – Solos
		Fragilidade Emergente	<ul style="list-style-type: none"> – Fragilidade Potencial – Uso do solo
Ribeiro e Werlang (2010)	Fragilidade do modelado do relevo do estado do Rio Grande do Sul	Critérios Físicos	<ul style="list-style-type: none"> – Declividade – Solo
Da Silva (2008)	Fragilidade ambiental para orientação (planejamento e gestão) da expansão dos empreendimentos florestais	Físicos	<ul style="list-style-type: none"> – Geomorfologia – Clima – Solos – Rede Hídrica
		Biológico	<ul style="list-style-type: none"> – Vegetação – Áreas Prioritárias para a Conservação da Biodiversidade

Autor	Objetivo	Fatores	Variáveis
UFSM/ UNIPAMPA (2011)	Fragilidade ambiental para implantação de empreendimentos hidrelétricos	Bloco Antrópico	<ul style="list-style-type: none"> – População Rural Deslocada – Influência Sobre Povos Indígenas e Quilombolas – Influência Sobre Populações de Pescadores Profissionais-Artesanais – Patrimônio Cultural – Áreas Urbanas ou Urbanizadas – Infraestrutura e Ordenamento Espacial
		Bloco Biótico	<ul style="list-style-type: none"> – Fauna e Flora Terrestres – Áreas Prioritárias para Conservação e de Proteção Ambiental – Meio Biótico Aquático – Unidades de Conservação de Proteção Integral / Zona Núcleo da Reserva da Biosfera da Mata Atlântica
		Bloco Físico	<ul style="list-style-type: none"> – Geologia e Geomorfologia – Estabilidade de Encostas – Fragilidade à Erosão – Áreas de Mineração – Contaminação das Águas

Apesar de existirem várias definições na literatura para o conceito de fragilidade (quadro IV), no âmbito deste artigo, consideramos que este se refere ao quanto (em uma escala a ser determinada) um determinado sistema é suscetível a impactos (positivos ou negativos) na sua estrutura original perante uma determinada atividade antrópica.

Para o caso específico da fragilidade ambiental, esta definição aplica-se naturalmente a um sistema ambiental e conseqüentemente aos respectivos impactos ambientais. Uma alteração que desde já propomos em relação ao modelo vigente de ZAS é que a fragilidade a ser avaliada não se restrinja à ambiental e seja estendida aos restantes pilares da sustentabilidade, ou seja, abrangendo ecossistemas socio-ecológicos e impactos econômicos, sociais e ambientais. Estamos, portanto, mais próximo do que seria a definição de um Zoneamento Ecológico-Econômico. Outra alteração em relação ao que é normalmente considerado na literatura refere-se à possibilidade de considerar na avaliação da fragilidade de um sistema não apenas os impactos negativos (perdas/danos) mas também os impactos positivos (benéficos).

Resulta claramente da análise à literatura (quadro IV) que o conceito de fragilidade tem uma natureza multidimensional, pelo que qualquer tomada de decisão sobre a maior ou menor fragilidade de um determinado ecossistema, face a alternativas distintas de atividades humanas, terá necessariamente de integrar a estruturação dos vários impactos gerados pela sua implementação e a sua posterior avaliação de uma forma agregada, nomeadamente através da aplicação de uma metodologia de avaliação multicritério.

IV. METODOLOGIA DE AVALIAÇÃO MULTICRITÉRIO DA FRAGILIDADE DE UM SISTEMA

Os métodos multicritério de apoio à decisão têm sido aplicados em vários problemas de natureza ambiental (Failing & Gregory, 2003; Gregory, Failing, Ohlson, & Mcdaniels, 2006; Velázquez & Celemín, 2011; Gregory *et al.*, 2012). Essa extensa aplicação deve-se às vantagens proporcionadas por este tipo de métodos, que são particularmente adequados para a estruturação de problemas envolvendo vários *stakeholders*, com preferências distintas e múltiplos critérios de avaliação, com vista à construção e avaliação de diversas alternativas de decisão que se caracterizam num contexto espacial e temporal específico (Malczewski, 2006).

O desenvolvimento de qualquer modelo multicritério de apoio à decisão segue tipicamente um conjunto de passos metodológicos, que aplicados à avaliação da fragilidade de um sistema se podem resumir da seguinte forma:

- Identificação dos atores no processo de decisão
- Construção do modelo de avaliação da fragilidade
 - Estruturação dos critérios de avaliação
 - Definição dos descritores (indicadores) de impactos
 - Construção de funções de valor
 - Determinação dos pesos
- Avaliação *ex-ante* da fragilidade do sistema
 - Medição da fragilidade do sistema segundo cada descritor (indicador)
 - Avaliação parcial da fragilidade do sistema segundo cada critério
 - Avaliação global da fragilidade do sistema
- Avaliação *ex-post* da fragilidade do sistema após a realização de uma determinada actividade.

De entre os diversos tipos de métodos multicritério existentes, aquele que defendemos baseia-se na teoria do valor (utilidade) multiatributo. Esta corrente tem as suas origens no conceito de valor (utilidade) de Bentham (1907) e nos axiomas de racionalidade de von Neumann e Morgenstern (1953) que defendem que qualquer decisão racional pode ser modelada através de uma função de valor (utilidade) e que um decisor deve maximizar o seu valor (utilidade) esperado(a). A utilidade corresponde ao valor ajustado pela aversão ao risco do decisor. Keeney e Raiffa (1976) desenvolveram mais tarde esta teoria de decisão para as situações multicritério, ou seja, problemas de decisão envolvendo múltiplos critérios (atributos) de avaliação. As vantagens inerentes à utilização da teoria de valor (Kirkwood, 1997; Bana e Costa *et al.*, 2012) são precisamente a sua sólida base teórica que resulta de um conjunto de axiomas simples (ex: atratividade relativa das consequências, transitividade das preferências, agregação compensatória, valor esperado,

etc.) (Keeney, 1982; Pratt, Raiffa, & Schlaifer, 1964) que garantem a racionalidade das decisões, nomeadamente em problemas complexos que envolvam a sua estruturação num conjunto de alternativas e de múltiplos critérios e em que a melhor decisão depende de uma modelação explícita dos valores e preferências (através de funções de valor e coeficientes de ponderação dos critérios) de cada decisor.

1. Área de Estudo

Com o objetivo de ilustrar a aplicação da metodologia proposta, seleccionou-se a bacia hidrográfica do Rio Ijuí, que abrange uma área de cerca de 10 751 km² localizada na região noroeste do Rio Grande do Sul (fig. 3). A área de estudo em questão é constituída por 38 municípios, que correspondem às unidades espaciais de planeamento consideradas para análise.

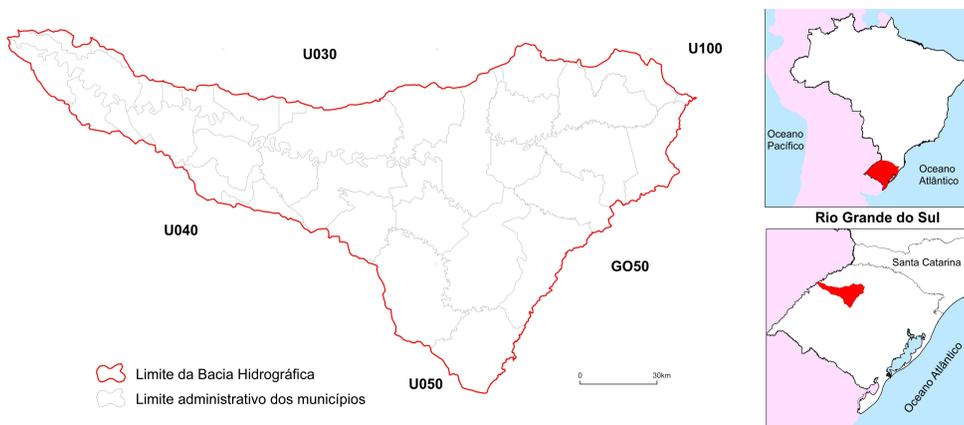


Fig. 3 – Localização da área de estudo. Figura a cores disponível online.

Fig. 3 – Location of the study area. Colour figure available online.

2. Identificação dos atores

O problema em análise envolve diversos *stakeholders* (fig. 4), incluindo atores que podem influenciar a decisão (decisores) e atores que podem ser influenciados pela decisão (os agidos). Os agidos são dois: por um lado, as organizações privadas do setor florestal que visam expandir as suas atividades sobre os terrenos que terão maior aptidão florestal para os seus objetivos legítimos, que consistem essencialmente na maximização dos lucros dos seus acionistas; por outro lado, as organizações pró-ambientalistas, ONGs de cariz social e as comunidades locais que vêem com alguma preocupação os efeitos que o crescimento da atividade florestal pode implicar sobre os ecossistemas naturais e as condições de vida dessas populações. É este grupo que se preocupa com a fragilidade dos sistemas que permeiam o seu território.

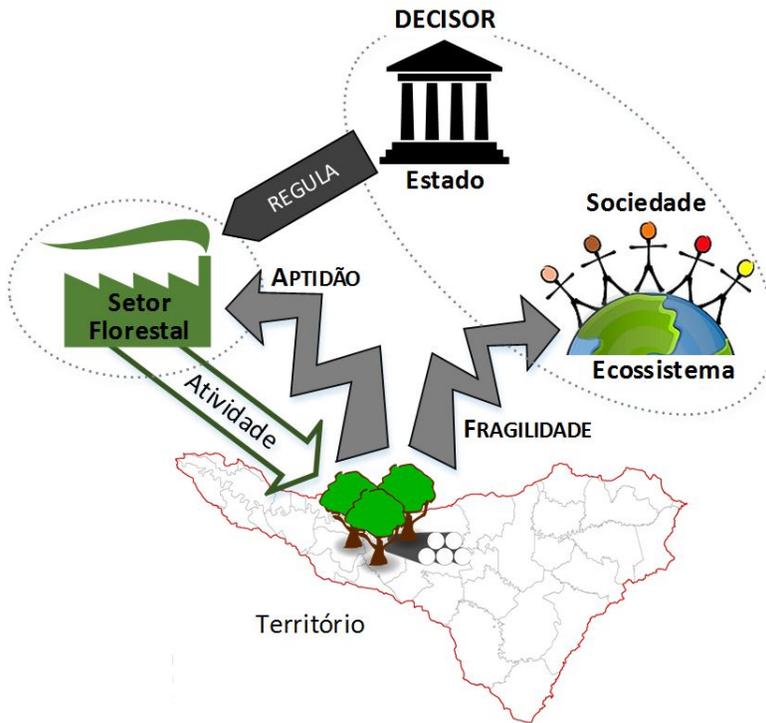


Fig. 4 – Representação conceitual do problema (*stakeholders*, ações e impactos).
Figura a cores disponível online.

Fig. 4 – Conceptual representation of the problem (*stakeholders*, actions, and impacts).
Colour figure available online.

O ator Estado é o decisor deste conflito, fazendo escolhas em nome da sociedade tendo por princípio de decisão a seleção das ações que maximizem a utilidade para o maior número possível de indivíduos. Adotando esta perspectiva de avaliação utilitarista, o Estado deve autorizar apenas as ações possíveis de se realizarem sobre o seu território que contribuam para uma melhoria da situação atual. Para o efeito, a decisão de regular a atividade florestal sobre um determinado território deve considerar os prós e contras de cada ação florestal específica, considerando os objetivos (critérios) que o Estado pretende maximizar para esse território, ou seja, considerando os seus habitantes e ecossistemas naturais.

Identificamos assim duas unidades de política (na aceção de Bana e Costa & Beinat, 2005): o decisor Estado enquanto representante da sociedade em geral *versus* as organizações do setor florestal. O conflito emerge porque cada uma destas unidades possui uma perspectiva de avaliação única e partilhada entre os seus membros, que se reflete em objetivos e preferências distintas relativamente às melhores ações a aplicar sobre um mesmo território.

A metodologia de apoio à decisão proposta neste artigo tem assim como único decisor o Estado, enquanto representante legítimo do sistema de valores dos habitantes e dos ecossistemas naturais que existem sobre o seu território. O objeto de decisão consiste em regular, essencialmente através da imposição de restrições, a quantidade e natureza das atividades de silvicultura que as organizações florestais poderão realizar ao nível de cada município. O critério de decisão proposto baseia-se na avaliação global, numa perspectiva de sustentabilidade fraca (Beinat & Nijkamp, 1998; Ayres, Van den Bergh, & Gowdy, 2001), do saldo agregado dos impactos (externalidades) que as intervenções florestais propostas irão provocar sobre o território: apenas serão autorizadas as intervenções que não contribuam para a deterioração da fragilidade dos respetivos ecossistemas naturais e antrópicos e naturais ou contribuam para a melhoria do bem-estar e sustentabilidade dos agentes que interagem sobre esse território.

V. ESTRUTURAÇÃO DOS CRITÉRIOS DE AVALIAÇÃO DA FRAGILIDADE

A agregação de vários critérios de avaliação, segundo a teoria de valor multicritério, baseia-se tipicamente na formulação do modelo aditivo simples, tal como se apresenta de seguida:

$$V(s) = \sum_{c=1}^n k_c \times v_c(i_c(s)) \text{ , com } \sum_{c=1}^n k_c = 1 \text{ e } 0 < k_c < 1$$

em que:

- $V(s)$ corresponde à pontuação global do sistema (território) s em avaliação, ou seja, a fragilidade global do sistema (território) s antes ou após a execução de uma determinada atividade florestal sobre ele;
- c corresponde a cada um dos n critérios de avaliação fundamentais em que se decompõe a fragilidade do sistema (território);
- $i_c(s)$ corresponde à performance do sistema (território) s segundo o descritor (indicador) de impactos $i_c(\cdot)$ que operacionaliza o critério c ;
- $v_c(i_c(s))$ corresponde à pontuação parcial do sistema (território) s , segundo o critério c , ou seja, a fragilidade do sistema (território) s segundo o critério c antes ou após a execução de uma determinada atividade florestal sobre ele;
- k_c corresponde ao peso do critério c .

Note-se que, segundo este modelo, é o sistema (território) que é avaliado quanto à sua fragilidade. A realização de uma determinada atividade sobre ele faz com que esse sistema sofra perdas ou gere ganhos, i.e., modifica a sua fragilidade global. São necessárias assim duas avaliações, uma *ex-ante* da realização da atividade que se propõe realizar sobre esse sistema (o *status quo*) e outra *ex-post*.

Mas para que se possam somar pontuações parciais segundo cada um dos critérios fundamentais de avaliação da fragilidade é necessário que algumas propriedades sejam respeitadas relativas à definição desses critérios (Keeney, 2007; Dogson, Spackman, Pearman, & Phillips, 2009).

Uma propriedade essencial é a da independência preferencial (Kirkwood, 1997), ou seja, a avaliação das preferências segundo um determinado critério de avaliação deve ser independente das preferências que se tem sobre os outros critérios. Não é legítimo, portanto, somar diretamente todas as variáveis que compõem a fragilidade de um sistema, sob pena de se estar a violar essa propriedade e/ou introduzir redundâncias na avaliação que vão provocar a sobrevalorização de alguns impactos que apenas deveriam ser avaliados uma única vez. É o que acontece, por exemplo, com os subcritérios “espécies ameaçadas” e “espécies exclusivas” dos critérios “fauna” e “flora” apresentados no quadro II. Por essa razão, é usual construir-se mapas cognitivos sobre o problema de decisão que permitem separar objetivos-fins de objetivos-meios. Os primeiros correspondem aos objetivos fundamentais, ou seja, os aspetos realmente importantes/relevantes para a avaliação da fragilidade, enquanto os objetivos-meios correspondem, como o próprio nome indica, a aspetos (objetivos intermédios ou meios) que permitem alcançar os objetivos fundamentais.

O diagrama da figura 5 ilustra a construção de um mapa cognitivo desse tipo (Keeney, 1992). Na parte superior do diagrama os critérios de avaliação são estruturados de uma forma hierárquica, em que os subcritérios de nível inferior especificam sucessivamente de uma forma mais detalhada o significado do critério representado imediatamente acima (por exemplo, o significado do critério “fragilidade económica” é especificado pelos subcritérios “desenvolvimento económico local” e “perdas económicas”). Será ao nível de cada um destes critérios fundamentais (assinalados a negrito) que a fragilidade de um determinado sistema (território) será avaliada. Logo abaixo desses critérios fundamentais, na metade inferior deste mapa cognitivo, outros aspetos considerados relevantes para a avaliação da fragilidade (quadro IV) encontram-se estruturados através de uma rede de objetivos-meios interligados entre si por meios de setas. A relação entre estes aspetos é construída progressivamente perguntando para cada um deles por que é que o aspeto é considerado importante para a avaliação da fragilidade de um sistema. A resposta é indicada pelo sentido da seta. Assim, por exemplo, questionando por que é que o potencial erosivo é importante em termos da fragilidade do sistema resulta na identificação de três outros aspetos, sendo um deles, devido ao seu efeito sobre a estabilidade das encostas. Colocando novamente a pergunta em relação à importância da estabilidade das encostas em termos de fragilidade, resulta na identificação de três outros aspetos que são as potenciais perdas económicas daí resultantes, os riscos sobre a saúde (e vidas) e segurança das habitações das populações locais. Estes três últimos aspetos foram considerados fundamentais, ou seja, correspondem a objetivos-fim que são a razão por que em última análise a avaliação da fragilidade de um sistema é importante neste contexto de decisão.

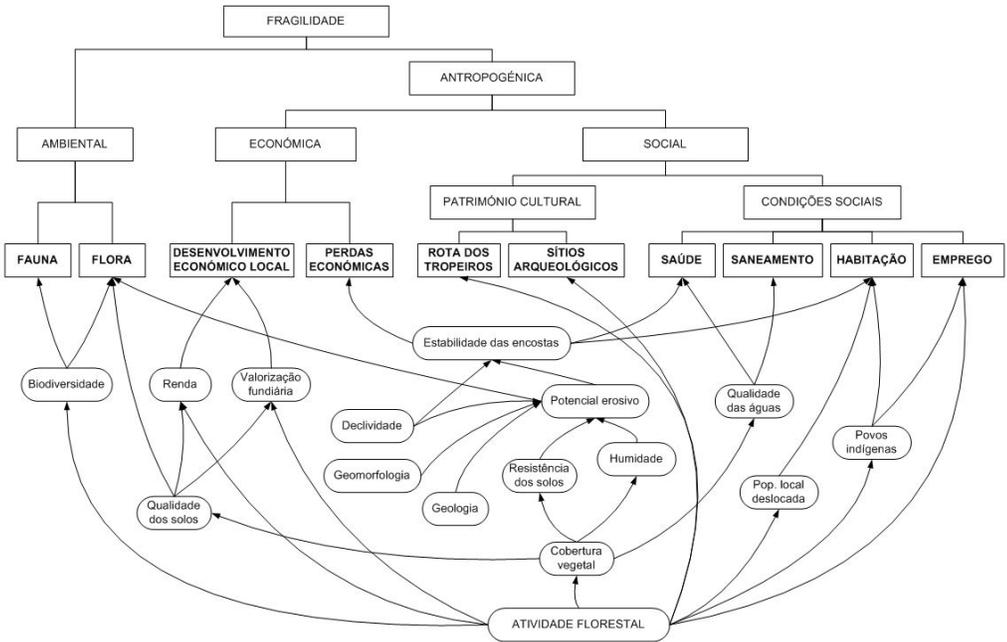


Fig. 5 – Estrutura hierárquica de critérios de avaliação e relação entre objetivos-meios e objetivos-fins (critérios de avaliação fundamentais).

Fig. 5 – Hierarchical structure of evaluation criteria and network among mean-objectives and end-objectives (fundamental evaluation criteria).

Note-se também que, a partir da rede de objetivos meios-fim, é possível perceber claramente de que forma a atividade florestal vai influenciar a fragilidade do sistema em avaliação.

VI. DEFINIÇÃO DOS DESCRITORES (INDICADORES) DE IMPACTOS

De forma a medir a performance do sistema segundo cada critério de avaliação fundamental é necessário definir, para cada um deles, um descritor (indicador) de impactos (Bana e Costa, 1992). Cada descritor serve também para descrever de uma forma mais objetiva e inteligível o significado do respetivo critério (Clemen & Reilly, 2001).

Um dos descritores utilizado na versão final do ZAS (CONSEMA, 2009) para avaliar o grau de desenvolvimento socioeconómico dos municípios do estado do Rio Grande do Sul é o Índice de Desenvolvimento Socioeconómico (IDESE), publicado anualmente desde o ano 2000 pela Fundação de Economia e Estatística do Brasil. O IDESE é um indicador sintético calculado com base na média aritmética ponderada dos índices de 12 indicadores distintos, tal como apresentado no quadro V (Oliveira & Lopes, 2013).

Quadro V – Modelo de avaliação do Índice de Desenvolvimento Socioeconómico (IDESE).

Table V – Evaluation model of Socioeconomic Development Index (IDESE).

Blocos	Indicador	Peso (%)	L.I.*	L.S.**
Educação	Taxa de abandono no ensino fundamental	6,25	100%	0%
	Taxa de reprovação no ensino fundamental	5	100%	0%
	Taxa de atendimento no ensino médio	5	0%	100%
	Taxa de analfabetismo de pessoas ≥ 15 anos	8,75	100%	0%
Renda	Geração de renda – PIB <i>per capita</i>	12,5	100 R\$ _{ppc}	40 000 R\$ _{ppc}
	Apropriação de renda – VAB <i>per capita</i> do comércio, alojamento e alimentação	12,5	11,22 R\$ _{ppc}	4 486,64 R\$ _{ppc}
Condições de Saneamento e Habitação	% de domicílios abastecidos com água	12,5	0%	100%
	% de domicílios atendidos com esgoto	10	0%	100%
	Média de moradores por domicílio	2,5	6	1
Saúde	% de crianças com baixo peso ao nascer	8,33	30%	4%
	Taxa de mortalidade de crianças <5 anos	8,33	316‰	4‰
	Esperança de vida ao nascer	8,33	25 anos	85 anos

Fonte: Oliveira e Lopes (2013)

* Limite inferior do indicador x ** Limite superior do indicador x

Este descritor é paradigmático de alguns abusos que é frequente verificar na construção de alguns modelos multicritérios, pelo que será analisado ao longo deste artigo em pormenor. A agregação ponderada de vários indicadores, tal como estabelecido para o IDESE, corresponde, na prática, à definição de subcritérios e a sua posterior agregação. Todavia, para o efeito e como vimos anteriormente, é necessário que esses subcritérios verifiquem a propriedade fundamental da independência preferencial, o que não se verifica, por exemplo, entre os três indicadores que compõem o bloco de “subcritérios” relativo às condições de saneamento e habitação. Uma forma de tornar verificável essa propriedade seria através da substituição desses três indicadores por dois outros que medissem, não a “% de domicílios”, mas a “% de moradores”. Outras propriedades desejáveis como a transparência e a inteligibilidade do critério são também prejudicadas pela utilização de um índice sintético como o IDESE.

A opção de utilizar o IDESE para medir o desempenho de um sistema (como, por exemplo, a sua fragilidade) é usual porque se trata de um indicador que está disponível. Ora isso é também um erro comum na literatura, o de selecionar um determinado indicador apenas porque é possível determinar facilmente os impactos segundo um critério através desse indicador. Outra propriedade fundamental de cada critério é que o mesmo seja essencial, ou seja, que sirva para medir algo que tenha sido considerado ajustado (Phillips, 1984) para o problema de avaliação em questão. Isso não se verifica para a maioria dos indicadores que constituem o IDESE. Por exemplo, a saúde foi identificada como um subcritério fundamental para a avaliação da fragilidade de um sistema. Porém, nenhum dos três indicadores do IDESE relativos à saúde se mostram ajustados para a avaliação da fragilidade neste contexto de decisão. Isto porque se pretende avaliar os efeitos (na fragilidade de um sistema) da realização de atividades florestais e nenhum desses indicadores é suscetível de ser alterado em função do maior ou menor volume de ações

florestais. Um indicador ajustado para avaliar os feitos na saúde seria, por exemplo, o indicador *Quality-Adjusted Life-Year* (QALY), que permite medir tanto o efeito da quantidade (anos) como da qualidade de vida em cada indivíduo (uma unidade de QALY corresponde a um ano de vida de um indivíduo com saúde) (Noronha e Ferreira, 2002). Este indicador permite quantificar os efeitos que a realização de uma determinada intervenção florestal gera indiretamente (ex: poluição atmosférica, ruído, alívio do stress, qualidade das águas, deslizamentos das encostas, etc.) sobre a saúde da população afetada (Mourato *et al.*, 2010; Tsao *et al.*, 2014; Wolf & Robbins, 2015; Willis, Crabtree, Osman, & Cathrine, 2015).

Em alguns casos, como por exemplo para os critérios fundamentais “rota dos Tropeiros” ou “sítios arqueológicos”, não é possível utilizar um indicador que meça diretamente os impactos que se querem salvaguardar, o que para estes critérios seriam as ocorrências específicas de sítios históricos ou arqueológicos. Nessas situações, é usual optar-se, em substituição, por um indicador indireto (Keeney & Gregory, 2005), que no caso presente consistiu na definição de um indicador que associasse a probabilidade de existência de sítios com património cultural relevante em função de variáveis espaciais existentes no terreno. Por exemplo, o indicador relativo à rota dos Tropeiros foi calculado considerando que a probabilidade de se encontrar sítios históricos, ao redor dessa rota, seria tanto maior quanto mais próximo se estivesse do eixo da mesma. Através dos relatos e registos históricos, sabe-se que o processo de colonização ao longo da rota era efetuado com base em concessões de largura igual a uma légua de sesmaria (6 600 metros). Por conseguinte, o ideal seria que este indicador fosse definido através de uma função linear descendente que variasse entre uma probabilidade de 100% junto ao eixo da rota e uma probabilidade de 0% a partir de uma distância superior a 6 600 metros desse eixo. Na prática, porém, opta-se muitas vezes por dividir esse intervalo em classes distintas a cada uma das quais se atribui depois uma probabilidade média (UFSM/UNIPAMPA, 2011).

Em suma, os descritores (indicadores) sugeridos para cada um dos critérios de avaliação fundamentais são apresentados no quadro VI.

Quadro VI – Critérios de avaliação fundamentais e respetivos descritores de impactos.

Table VI – Fundamental evaluation criteria and respective impact descriptors.

Critérios fundamentais	Descritor de impactos
Fauna	Espécies endémicas ameaçadas de extinção (Nº)
Flora	Espécies endémicas ameaçadas de extinção (Nº)
Desenvolvimento económico local	Geração de renda (PIB <i>per capita</i> – R\$)
Perdas económicas	Perdas (R\$)
Rota dos Tropeiros	Probabilidade de existência de sítios históricos
Sítios arqueológicos	Probabilidade de existência de sítios arqueológicos
Saúde	<i>Quality-Adjusted Life Year</i>
Saneamento	Moradores abastecidos com água de qualidade (%)
Habitação	Pessoas com habitação de qualidade (Nº)
Emprego	População desempregada (Nº)

Ao nível de cada descritor, o decisor (Estado) poderá impor níveis mínimos de aceitação para que a realização de uma determinada atividade florestal possa ser realizada sobre o sistema (território) em consideração. Por outras palavras, isto implica que os operadores florestais não poderão compensar a deterioração da fragilidade desse sistema num determinado critério pela melhoria dessa fragilidade noutra critério, caso essa deterioração atinja níveis de impacto no respetivo indicador abaixo do nível mínimo de aceitação pré-estabelecido.

VII. FUNÇÕES DE VALOR

Os descritores definidos para medir a fragilidade de um sistema, segundo cada critério fundamental, não são todos comensuráveis, ou seja, medem a fragilidade segundo unidades distintas, pelo que não podem ser diretamente agregados. Para o efeito, é comum, na literatura (Velázquez & Celemín, 2011; Stolle, Lingnau, Arce, & Bognola, 2012; Santos & De Oliveira, 2013), agrupar e classificar as unidades dos impactos de cada um dos indicadores num conjunto discreto de classes ordenadas da menor para a maior fragilidade (e.g. fraca/baixa, média/intermediária, forte/alta), ou seja, em variáveis de escala ordinal (ver também quadro III). Este procedimento não é contudo tecnicamente correto, uma vez que não podem ser efetuadas operações aritméticas usando designações de classes que caracterizam apenas a ordem entre elas e uma ideia vaga sobre a respetiva quantidade. O procedimento tecnicamente correto, à luz da teoria do valor (utilidade) multicritério, consiste em transformar através de uma função (contínua ou discreta) as unidades de impacto de cada um dos indicadores numa pontuação que represente o “valor” (preferência) do decisor em relação a cada um desses impactos. Para o efeito, o decisor deve primeiro atribuir duas pontuações quaisquer (por exemplo, 0 e 100 ou 1 e 5) a dois níveis de impacto distintos desse indicador (tipicamente, o melhor e o pior; ou um nível considerado bom e o outro neutro – Bana e Costa, Vansnick, & De Corte, 2011), tal que à maior dessas duas pontuações deve corresponder o nível de impacto preferido pelo decisor e à menor dessas duas pontuações o outro nível de impacto. Por exemplo, o *status quo* poderia corresponder ao nível neutro em cada critério, ao qual seria atribuído uma pontuação nula (0). Uma escala de pontuação assim definida permite estabelecer uma unidade de medida constante e corresponde a uma escala de intervalos (Stevens, 1946), que já permite realizar as operações aritméticas desejadas.

A fórmula de transformação de cada um dos indicadores do IDESE (quadro V) é matematicamente uma função do seguinte tipo:

$$I_{x,j,t} = \frac{i_{x,j,t} - LI_x}{LS_x - LI_x}$$

Em que:

- $I_{x,j,t}$ corresponde à pontuação do indicador x na unidade geográfica j no tempo t ;
- $i_{x,j,t}$ corresponde ao valor do indicador x na unidade geográfica j no tempo t ;
- LI_x e LS_x correspondem, respetivamente, aos limites inferior e superior do indicador x (ver duas últimas colunas do quadro V).

Esta função é do tipo linear porque as unidades do indicador e as pontuações que expressam o seu valor (utilidade) são proporcionais. Isto significa que, por exemplo, para o indicador “% de moradores abastecidos com água de qualidade”, o decisor é indiferente entre um aumento de 0% para 50% *versus* um aumento de 50% para 100%.

Existem várias técnicas, no âmbito da teoria de valor multicritério, que permitem definir funções de valor (lineares, exponenciais, discretas, etc.) de uma forma tecnicamente correta, de entre as quais destacamos os métodos da bissecção (Goodwin & Wright, 1997), da pontuação direta (von Winterfeldt & Edwards, 1986) ou MACBETH (Bana e Costa *et al.*, 2005).

Note-se que não é possível determinar de uma forma totalmente objetiva e universal o tipo e forma de função mais adequada para cada indicador, isto porque a função depende das preferências de cada decisor em relação à situação que se pretende avaliar. Isto implica, nomeadamente, que não é adequado usar de uma forma cega os parâmetros (LI_x , LS_x e forma da função) estabelecidos para cada um dos indicadores que compõem o IDESE. Retomando o exemplo relativo ao indicador “% de moradores abastecidos com água de qualidade”, é legítimo esperar que o Estado aquando da avaliação dos efeitos de diversas propostas de atividades florestais prefira aquelas que permitam melhorar, por exemplo, de 10% para 20% de moradores abastecidos com água de qualidade do que de 70% para 80%, ou seja, as suas preferências seriam melhor representadas através de uma função de valor não linear decrescente.

VIII. PESOS DOS CRITÉRIOS DE AVALIAÇÃO FUNDAMENTAIS

As pontuações parciais, segundo os diversos critérios, não podem ainda ser somadas diretamente, porque elas representam o valor (utilidade) das diversas alternativas segundo escalas distintas. De forma a transformá-las numa escala de valor comum é necessário multiplicar cada uma dessas pontuações parciais pelo coeficiente de ponderação (“peso”) do respetivo critério, cujos produtos poderão então ser somados de forma a calcular a pontuação global de cada alternativa em avaliação. Essa pontuação global representa então o valor (utilidade) global de cada alternativa, ou seja, a fragilidade de cada uma das alternativas de intervenção florestal e, conseqüentemente, quanto menor a pontuação global de uma alternativa, pior (maior) será a sua fragilidade.

A noção intuitiva de peso é a de que ele representa o grau de importância de um critério. Devido a esta falácia, é comum atribuir diretamente o maior peso aos critérios que consideramos, de uma forma geral, os mais importantes e o menor peso aos restantes, tal como foi realizado para a definição dos pesos apresentados no quadro II (CONSEMA, 2008). Esta prática é, contudo, tecnicamente incorreta e constitui mesmo, segundo Keeney (1992), o erro crítico mais comum na aplicação da teoria de valor multicritério. Isto porque a pontuação global de uma qualquer alternativa, segundo um determinado critério, corresponde ao produto de um peso por uma pontuação parcial que foi determinada através de uma função de valor em relação a um indicador. Ora basta mudar a fórmula desta função para que o peso tenha também de mudar, sob pena

de que a pontuação global se altere. Conclui-se, portanto, que o peso de um critério apenas tem significado conhecendo a fórmula da função de valor desse critério.

Existem várias técnicas na literatura que permitem determinar os pesos dos critérios de uma forma tecnicamente correta, nomeadamente o procedimento de *trade-off* (Keeney & Raiffa, 1976) ou o método MACBETH (Bana e Costa & Vansnick, 1997; 1999). Todas elas baseiam-se na construção de alternativas fictícias plausíveis e na sua modificação, segundo cada critério, à vez, até encontrar pares dessas alternativas que o decisor considera indiferentes em termos de preferências (Mateus, Ferreira, & Carreira, 2010). Este procedimento permite perceber por que razão apenas o decisor (Estado) poderá definir e avaliar se um determinado peso representa de uma forma adequada as suas preferências.

Isto significa que, através de um processo de engenharia inversa, é possível calcular as preferências implícitas nos pesos estabelecidos para os diversos subcritérios do índice IDESE. Assim, por exemplo, como os pesos dos indicadores “geração de renda (PIB *per capita*)” e “% de domicílios abastecidos com água” são iguais (i.e., 12,5%), isso significa que 1 ponto na escala de pontuação do primeiro indicador corresponde exatamente a 1 ponto na escala de pontuação do segundo indicador, ou seja, abastecer com água 1% dos domicílios de uma determinada unidade geográfica é equivalente para o decisor, segundo o IDESE, a uma geração de renda de 499R\$/*capita*, tal como se demonstra seguidamente:

$$\begin{aligned}
 k_{renda} \times I_{renda,j,t} &= k_{domicílios} \times I_{domicílios,j,t} \Leftrightarrow \\
 k_{renda} \times \frac{i_{renda,j,t} - LI_{renda}}{LS_{renda} - LI_{renda}} &= k_{domicílios} \times \frac{i_{domicílios,j,t} - LI_{domicílios}}{LS_{domicílios} - LI_{domicílios}} \Leftrightarrow \\
 12,5\% \times \frac{i_{renda,j,t} - 100R\$}{40000R\$ - 100R\$} &= 12,5\% \times \frac{1\% - 0\%}{100\% - 0\%} \Leftrightarrow \\
 \frac{i_{renda,j,t} - 100R\$}{39900R\$} &= \frac{1\%}{100\%} \Leftrightarrow i_{renda,j,t} = 399R\$ + 100R\$ \Leftrightarrow i_{renda,j,t} = 499R\$
 \end{aligned}$$

A determinação dos pesos de cada um dos critérios fundamentais em que se decompõe a fragilidade de um sistema pode ser realizada por um dos procedimentos de ponderação anteriormente referido, perguntando ao decisor (Estado) quanto é que uma unidade do indicador de cada critério fundamental corresponde, em termos de valor, em unidades dos restantes indicadores.

IX. AVALIAÇÃO (EX-ANTE) DA FRAGILIDADE DO SISTEMA

Os parâmetros (critérios fundamentais, indicadores, funções de valor e pesos) referidos anteriormente constituem o modelo multicritério de avaliação da fragilidade de um sistema (território). A aplicação deste modelo a um sistema (território) permite determinar as áreas de menor e maior fragilidade. As áreas de maior fragilidade poderão ser, desde logo, classificadas como áreas sujeitas a conservação ou outras medidas de prevenção e proteção. As áreas de menor fragilidade poderão ser consideradas para

a implementação de atividades de silvicultura desde que os seus impactos não ultrapassem de uma forma significativa um limite de fragilidade previamente estabelecido.

A título de exemplo, apresenta-se na figura 6 e na figura 7, respectivamente, a distribuição geográfica dos indicadores relativos à “geração de renda (PIB *per capita*)” e à “probabilidade de existência de sítios históricos” segundo as diversas unidades espaciais (38 municípios) em que se dividiu a área de estudo.

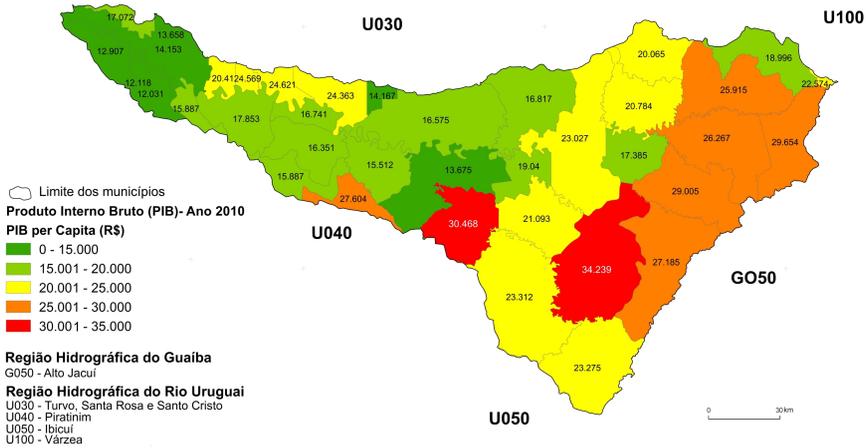


Fig. 6 – Geração de renda: PIB *per capita* (R\$, 2010) por município. Figura a cores disponível online.
 Fig. 6 – Income generation: GDP *per capita* (Brazilian R\$, 2010) by municipality. Colour figure available online.

Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

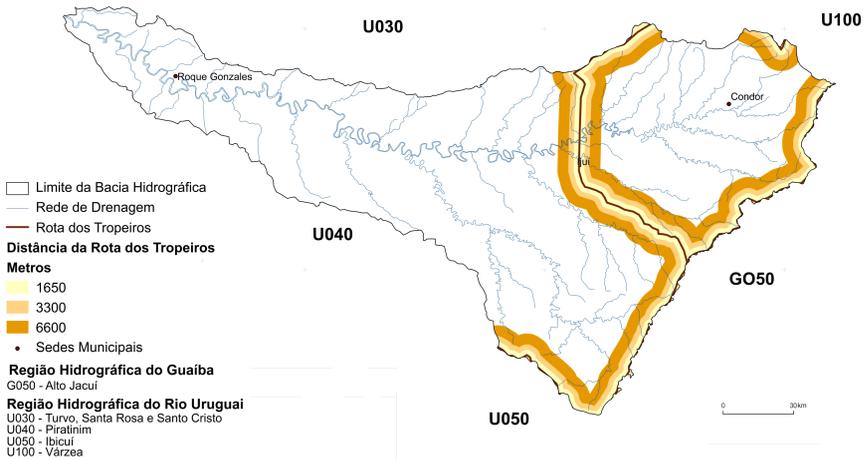


Fig. 7 – Probabilidade de existência de sítios históricos em função da distância à rota dos Tropeiros. Figura a cores disponível online.

Fig. 7 – Probability of existence of historical sites based on the distance to the Drovers. Colour figure available online.

Fonte: UFSM/UNIPAMPA (2011)

X. AVALIAÇÃO (EX-POST) DA FRAGILIDADE DO SISTEMA

A publicitação do modelo supra referido e dos seus parâmetros permitirá ao Estado avaliar, de uma forma totalmente equitativa, transparente e fundamentada, as diversas propostas de realização de atividades florestais e selecionar apenas aquela(s) que do ponto de vista da fragilidade do sistema melhor contribue(m) para a sua sustentabilidade.

XI. CONCLUSÕES

A implementação de qualquer atividade humana em grande escala sobre um determinado território gera normalmente preocupações sobre as externalidades que essa atividade poderá gerar sobre a sustentabilidade dos sistemas sócio-ecológicos vigentes, em especial ao nível da capacidade do respetivo ecossistema em suportar as alterações que sobre ele se projetam, mas também ao nível das potencialidades sócio-económicas que a atividade poderá gerar.

Do ponto de vista dos potenciais interessados em investir num determinado território, interessa sobretudo avaliar a aptidão florestal das respetivas unidades espaciais para a realização de atividades de silvicultura que lhes possa potenciar a geração do maior benefício económico-financeiro,

Do ponto de vista do Estado (como legítimo representante do território que administra e dos habitantes que o ocupam), a realização dessas atividades apenas é desejável se, de uma forma agregada, os benefícios forem superiores aos custos e se a resiliência (*tipping points*) do respetivo ecossistema não for ultrapassada (Fischer *et al.*, 2007). Para o efeito, é essencial conhecer melhor os agentes e as dinâmicas ecológicas e socioeconómicas que operam sobre o respetivo território, nomeadamente através da realização de rigorosos estudos técnico-científicos que permitam aos responsáveis públicos tomar decisões com base na informação mais rigorosa e objetiva possível. Todavia, os desafios que se colocam aos responsáveis públicos pelo planeamento territorial não poderão ser todos resolvidos através de mais e melhor ciência (Gregory *et al.*, 2006). Os impactos das decisões afetam de forma diferente e de forma múltipla os diversos agentes que interagem num determinado sistema. Cada decisão influencia de forma diferente e múltipla os diversos atores que interagem num determinado sistema. A avaliação desses múltiplos impactos depende da perspectiva e da estratégia de desenvolvimento que o Estado assume defender para um determinado território. O resultado dessa avaliação depende do ideal de futuro que o Estado pretende para o território. Não há uma metodologia científica que garanta o ótimo dessa decisão, porque ela depende do que se pretende.

Todavia, é certamente possível melhorar os processos de tomada de decisão pública de forma a garantir que, em média, os resultados sejam consistentemente

melhores. Em avaliações que envolvam múltiplos critérios, o presente artigo pretende demonstrar os erros metodológicos que em geral é frequente ocorrerem na literatura e em particular no modelo de avaliação da fragilidade ambiental que serviu de base ao desenvolvimento do ZAS do estado do Rio Grande do Sul. Em paralelo, é proposta uma metodologia para o desenvolvimento de um modelo de avaliação da fragilidade de um território em relação à atividade florestal, que auxilia a resolução dos conflitos inerentes à ocupação e uso dos recursos escassos existentes num mesmo território por atores que competem com objetivos antagônicos pela sua utilização.

A aplicação da análise multicritério continua a ser um parente pobre de muitos instrumentos de política ambiental, nomeadamente Estudos de Impactos Ambiental, Avaliação Ambiental Estratégica e outras avaliações que envolvam indicadores sintéticos (ex: qualidade do ar, sustentabilidade ambiental, etc.). Neste contexto, o presente artigo é uma contribuição para melhorar a sua aplicação.

A metodologia proposta permite separar factos (ações e impactos) de valores (critérios e preferências) de uma forma lógica e sistemática com vista a uma tomada de decisão consistente, fundamentada, transparente e participada. Os critérios de avaliação e respetivos pesos e funções de valores devem ser determinados de uma forma participada, nomeadamente através de conferências de decisão (Phillips, 2007; Phillips & Bana e Costa, 2007). A publicitação do modelo de avaliação da fragilidade permite aos operadores económicos avaliar, de uma forma objetiva e transparente, as externalidades que a realização de diversas atividades florestais vai originar no sistema e assim propor medidas preventivas e mitigadoras, que eliminem e minimizem o efeito de alguns desses impactos, e/ou medidas compensatórias, que melhorem os impactos no sistema segundo outros critérios fundamentais de avaliação da fragilidade. Qualquer que seja o caso, é expectável que a sua implementação dessas medidas acarrete custos adicionais para a empresa florestal, pelo que esta tenderá a seleccionar as atividades e unidades espaciais que menor pressão exerçam sobre a fragilidade do sistema, o que vai ao encontro dos comportamentos desejados pelo Estado. Em suma, a metodologia proposta permite orientar os agentes florestais a tomar melhores decisões.

AGRADECIMENTOS

A redação final deste artigo beneficiou significativamente da análise e comentários elaborados por três revisores anónimos, aos quais deixamos o nosso agradecimento. Adicionalmente, os autores gostariam de expressar publicamente o seu agradecimento ao Professor Paulo Morgado Sousa do IGOT, Universidade de Lisboa, pela identificação das sinergias que potenciaram a elaboração deste trabalho. O primeiro autor é beneficiário de uma bolsa de doutoramento da Fundação para a Ciência e Tecnologia (ref.^a SFRH/BD/77378/2011).

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABRAF (2013). *Anuário estatístico ABRAF 2013: ano base 2012* [Statistical yearbook, 2013: baseline year 2012]. Brasília: ABRAF. Retrieved from: <http://www.bibliotecaflorestal.ufv.br/handle/123456789/3910>
- Ayres, R., Van den Bergh, J., & Gowdy, J. (2001). Strong versus weak sustainability: economics, natural sciences, and “consilience”. *Environmental Ethics*, 23(2), 155-68. <http://dx.doi.org/10.5840/enviroethics200123225>
- Bana e Costa, C. A. (1992). *Structuration, construction et exploitation d'un modèle multicritère d'aide à la décision*. [Structuring, constructing and operating a multicriteria decision support model]. (PhD dissertation). Lisbon: Technical University of Lisbon.
- Bana e Costa, C. A., & Beinat, E. (2005). *Model-structuring in public decision-aiding. Operational Research working papers, LSEOR 05.79*. London: Operational Research Group, Department of Management, London School of Economics and Political Science. Retrieved from: <http://eprints.lse.ac.uk/22716/>
- Bana e Costa, C. A., De Corte, J. M., & Vansnick, J. C. (2005). On the mathematical foundations of MACBETH. In J. Figueira, S. Greco & M. Ehrgott (Eds.), *Multiple criteria decision analysis: the state of the art surveys*. Springer (pp. 409-442). http://dx.doi.org/10.1007/0-387-23081-5_10
- Bana e Costa, C. A., De Corte, J. M., & Vansnick J C (2011). MACBETH (Measuring Attractiveness by a Categorical-Based Evaluation Technique). In J. J. Cochrane (Ed.), *Wiley Encyclopedia in Operational Research and Management Science* (2945-2950). 4, Wiley. <http://dx.doi.org/10.1002/9780470400531.eorms0970>
- Bana e Costa C. A., De Corte, J. M., & Vansnick, J. C. (2012). MACBETH. *International Journal of Information Technology & Decision Making*, 11(2): 359-387.
- Bana e Costa, C. A., & Vansnick, J. C. (1997). Applications of the MACBETH approach in the framework of an additive aggregation model. *Journal of Multi-Criteria Decision Analysis*, 6(2), 107-114. [http://dx.doi.org/10.1002/\(SICI\)1099-1360\(199703\)6:2<107::AID-MCDA147>3.0.CO;2-1](http://dx.doi.org/10.1002/(SICI)1099-1360(199703)6:2<107::AID-MCDA147>3.0.CO;2-1)
- Bana e Costa, C. A., & Vansnick, J. C. (1999). The MACBETH approach: basic ideas, software and an application. In M. Meskens & M. Roubens (Eds.), *Advances in Decision Analysis*. Kluwer Academic Publishers, Dordrecht (pp. 131-157) http://dx.doi.org/10.1007/978-94-017-0647-6_9
- Baumhardt, E. (2010). *Balanço hídrico de microbacia com eucalipto e pastagem nativa na região da campanha do RS* [Water balance of microbasin with eucalyptus and native pasture in the RS region]. (Master thesis in Civil Engineering), Universidade Federal de Santa Maria, Centro de Tecnologia, Santa Maria: RS. Retrieved from: <http://www.dominiopublico.gov.br/download/cp120547a.pdf>
- Beinat, E., & Nijkamp, P. (1998). Land-use management and the path towards sustainability. In E. Beinat & P. Nijkamp (Eds.), *Multicriteria Analysis for Land-Use Management. Environment & Management* (pp. 1-13). Netherlands: Springer http://dx.doi.org/10.1007/978-94-015-9058-7_1
- Bentham, J. (1907). *An introduction to the principles of morals and legislation*. Oxford: Clarendon Press. Retrieved from: <http://oll.libertyfund.org/titles/278>
- BRASIL (1998). Lei n.º 9.605, de 12 de fevereiro de 1998. Dispõe sobre as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente, e dá outras providências [Law No. 9.605, February 12, 1998. Provides criminal and administrative sanctions derived from conducts and activities harmful to the environment, and other measures]. Diário Oficial [da República Federativa do Brasil], Brasília, DF, 13 fev. 1998. Retrieved from: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9605.htm
- BRASIL (2006). Lei n.º 11.428, de 22 de dezembro de 2006. Dispõe sobre a utilização e proteção da vegetação nativa do Bioma Mata Atlântica, e dá outras providências [Law No. 11.428, December 22, 2006. About the use and protection of native vegetation of the Atlantic Forest Biome, and other measures]. Diário Oficial [da República Federativa do Brasil], Brasília, DF, 22 dez. 2006 Retrieved from: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Lei/L11428.htm
- BRASIL (2012). Lei n.º 12.651, de 25 de maio de 2012. Dispõe sobre a proteção da vegetação nativa; altera as Leis n.ºs 6.938, de 31 de agosto de 1981, 9.393, de 19 de dezembro de 1996, e 11.428, de 22 de dezembro de 2006; revoga as Leis n.ºs 4.771, de 15 de setembro de 1965, e 7.754, de 14

- de abril de 1989, e a Medida Provisória nº 2.166-67, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências [Law no. 12.651, May 25, 2012. Provides measures for the protection of native vegetation; And other measures]. Diário Oficial [da República Federativa do Brasil], Brasília, DF, 28 maio 2012. Retrieved from: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2011-2014/2012/lei/l12651.htm
- Briguglio, L., Cordina, G., Farrugia, N., & Vella, S. (2008). *Economic vulnerability and resilience: concepts and measurements*. United Nations University World Institute for Development Economics Research (UNU-WIDER), Research Paper 2008/55. Retrieved from: http://www.wider.unu.edu/publications/working-papers/research-papers/2008/en_GB/rp2008-55/
- Carneiro, M. A., Daniel, O., Vitorino, A. C. T., & Comunello, E. (2006). Aptidão da bacia do rio Dourados para o cultivo de algumas espécies de eucaliptos [Suitability of the Dourados river basin for the cultivation of some species of eucalyptus]. *FLORESTA, Curitiba, PR*, 36(3), 331-342. <http://dx.doi.org/10.5380/rf.v36i3.7513>
- Clemen, R., & Reilly, T. (2001). *Making hard decisions with decision tools*. Duxbury Thomson learning.
- Dogson, J. S., Spackman, M., Pearman, A., & Phillips, L. D. (2009). *Multi-criteria analysis: a manual*. London: Department for Communities and Local Government. Retrieved from: https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/7612/1132618.pdf
- CONSEMA (2008). Resolução CONSEMA n.º 187/2008, de 9 de abril de 2008: Aprova o Zoneamento Ambiental para a atividade de Silvicultura no Estado do Rio Grande do Sul [CONSEMA Resolution 187/2008, April 9, 2008: Approves the Environmental Zoning for the Forestry activity in the State of Rio Grande do Sul]. Diário Oficial [do] Estado do Rio Grande do Sul. Porto Alegre, RS. Retrieved from: <http://www.mprs.mp.br/ambiente/legislacao/id4958.htm>
- CONSEMA (2009). Resolução CONSEMA n.º 227/2009, de 20 de novembro de 2009: Aprova alterações do Zoneamento Ambiental para a Atividade de Silvicultura no Estado do Rio Grande do Sul de que trata a Resolução CONSEMA nº 187, de 09 de abril de 2008 e dá outras providências [CONSEMA Resolution No. 227/2009, November 20, 2009: Approves amendments to the Environmental Zoning for Forestry Activity in the State of Rio Grande do Sul and other measures]. Diário Oficial [do] Estado do Rio Grande do Sul. Porto Alegre, RS. Retrieved from: http://www.fepam.rs.gov.br/biblioteca/zoneam_silvic.asp
- Costa, L. A., Soares, V. P., Ribeiro, C. A. A. S., Silva, E., Antunes, M. A. H., & Hott, M. C. (2003). Determinação da aptidão florestal de uma microbacia por meio de um sistema de informações geográficas [Determination of the forest suitability of a watershed by means of a geographic information system]. *Revista Ceres*, 50(288): 219-239.
- Crepani, E., Medeiros, J. S., Filho, P. H., Florenzano, T. G., Duarte, V., & Barbosa, C. C. F. (2001). Sensoriamento remoto e geoprocessamento aplicados ao zoneamento ecológico-econômico e ao ordenamento territorial [Remote sensing and geoprocessing applied to ecological-economic zoning and land use planning]. Ministério da Ciência e Tecnologia, Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais, INPE-8454-RPQ/722. Retrieved from: <http://www.dsr.inpe.br/laf/sap/artigos/CrepaneEtAl.pdf>
- Da Silva, M. D. (2008). Análise da fragilidade ambiental da região sul do Rio Grande do Sul: uma ferramenta para o planejamento e gestão de áreas naturais [Analysis of the environmental fragility of the southern region of Rio Grande do Sul: a tool for the planning and management of natural areas]. (PhD dissertation), Universidade Federal de Pelotas, Faculdade de Agronomia. Retrieved from: http://www.ufpel.edu.br/tede/tde_busca/arquivo.php?codArquivo=426
- Da Silva, M. D. (2012). Os cultivos florestais do Pampa, no sul do Rio Grande do Sul: desafios, perdas e perspectivas frente ao avanço de novas fronteiras agrícolas [The forest plantations of the Pampa, in the south of Rio Grande do Sul: challenges, losses and prospects in the face of the advance of new agricultural frontiers]. *FLORESTA, Curitiba, PR*, 42(1), 215-226. <http://dx.doi.org/10.5380/rf.v42i1.26319>
- Fagundes, M. G., & Filho, A. P. Q. (2014). A variação de escala nas metodologias de fragilidade e vulnerabilidade na bacia hidrográfica do rio Jundiá/SP [The scale variation in fragility and vulnerability methodologies in the Jundiá river basin / SP]. *Boletim Goiano de Geografia*, 34(3), 585-605. Retrieved from: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=337137823011>

- Failing, L., & Gregory, R. (2003). Ten common mistakes in designing biodiversity indicators for forest policy. *Journal of Environmental Management*, 68, 121-132. [http://dx.doi.org/10.1016/S0301-4797\(03\)00014-8](http://dx.doi.org/10.1016/S0301-4797(03)00014-8)
- FEPAM (2014). Portaria FEPAM n.º 51/2014, de 22 de maio de 2014: Dispõe acerca da definição dos procedimentos para o licenciamento ambiental da atividade de silvicultura, no Estado do Rio Grande do Sul [FEPAM Ordinance No. 51/2014, May 22, 2014: Provides the definition of procedures for the environmental licensing of silviculture activity, in the State of Rio Grande do Sul]. Diário Oficial [do] Estado do Rio Grande do Sul. Porto Alegre, RS. Retrieved from: <http://www.fepam.rs.gov.br/legislacao/arq/Portaria086-2014.pdf>
- Fischer, J., Manning, A. D., Steffen, W., Rose, D. B., Daniell, K., Felton, A. ... Wade, A. (2007). Mind the sustainability gap. *Trends in Ecology & Evolution*, 22(12), 621-624. <http://dx.doi.org/10.1016/j.tree.2007.08.016>
- Francelino, M. R., Rezende, E. M. C., & Da Silva, L. D. B. (2012). Proposta de metodologia para zoneamento ambiental de plantio de eucalipto [Methodology proposal for environmental zoning of eucalyptus plantation]. *Cerne, Lavras*, 18(2), 275-283. <http://dx.doi.org/10.1590/S0104-77602012000200012>
- Gomide, J. L., Fantuzzi Neto, H., & Regazzi, A. J. (2010). Análise de critérios de qualidade da madeira de eucalipto para produção de celulose kraft [Analysis of quality criteria of eucalyptus wood for the production of kraft pulp]. *Revista Árvore*, 34(2), 339-344. <http://dx.doi.org/10.1590/S0100-67622010000200017>
- Goodwin, P., & Wright, G. (1997) *Decision analysis for management judgement*. Chichester: John Wiley & Sons.
- Gregory, R., Failing, L., Ohlson, D., & Mcdaniels, T. L. (2006). Some pitfalls of an overemphasis on science in environmental risk management decisions. *Journal of Risk Research*, 9(7), 717-735. <http://dx.doi.org/10.1080/13669870600799895>
- Gregory, R., Failing, L., Harstone, M., Long, G., Mcdaniels, T., & Ohlson, D. (2012). *Structured decision making: a practical guide to environmental management choices*. Wiley-Blackwell.
- Juvenal, T. L., & Mattos, R. L. G. (2002). O setor florestal no Brasil e a importância do reflorestamento. *BNDES Setorial*, 16, 3-30.
- Keeney, R. L. (1982). Decision analysis: an overview. *Operations Research*, 30(5), 803-838. <http://dx.doi.org/10.1287/opre.30.5.803>
- Keeney, R. L. (1992). *Value-focused thinking: a path to creative decision making*. Cambridge: Harvard University Press.
- Keeney, R. L. (2007). Developing objectives and attributes. In Edwards, W., Miles, R. F. Jr., von Winterfeldt, D. (Eds.), *Advances in decision analysis: from foundations to applications* (pp. 104-128). Cambridge: Cambridge University Press.
- Keeney, R. L., & Gregory, R. S. (2005). Selecting attributes to measure the achievement of objectives. *Operations Research*, 53(1): 1-11. <http://dx.doi.org/10.1287/opre.1040.0158>
- Keeney, R. L., & Raiffa, H. (1976). *Decisions with multiple objectives: preferences and value tradeoffs*. New York: John Wiley & Sons.
- Kirkwood, C. W. (1997). *Strategic decision making: multi-objective decision analysis with spreadsheets*. Belmont, CA: Duxbury Press.
- Malczewski, J. (2006). GIS-based multicriteria decision analysis: a survey of the literature. *International Journal of Geographical Information Science*, 20(7), 703-726. <http://dx.doi.org/10.1080/13658810600661508>
- Mateus, R., Ferreira, J. A., & Carreira, J. (2010). Full disclosure of tender evaluation models: background and application in Portuguese public procurement. *Journal of Purchasing and Supply Management*, 16(3), 206-215. <http://dx.doi.org/10.1016/j.pursup.2010.04.001>
- Montaño, M., De Oliveira, I. S. D., Ranieri, V. E. L., & Fontes, A. T. (2007). O zoneamento ambiental e a sua importância para a localização de atividades [Environmental zoning and its importance for locating activities]. *Pesquisa e Desenvolvimento Engenharia de Produção*, (6) 49-64.
- Mourato, S., Atkinson, G., Collins, M., Gibbons, S., MacKerron, G., & Resende, G. (2010). *Economic analysis of cultural services*. Cambridge: UK National Economic Analysis Report, UK National Ecosystem Assessment, UNEP-WCMC. Retrieved from: <http://uknea.unep-wcmc.org/Resources/tabid/82/Default.aspx>
- Noronha e Ferreira, L. (2002). *Utilidades, QALYS e medição da qualidade de vida* [Utilities, QALYS and quality of life measurement] Documento de Trabalho n.º 1/2002, Associação Portuguesa de Economia da Saúde.

- Oliveira, L. L. S., & Lopes, G. A. M. (2013). *Idese: uma análise sobre o índice de desenvolvimento socioeconômico do Rio Grande Do Sul* [Idese: an analysis of the index of socioeconomic development of Rio Grande do Sul]. <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2360247>
- Phillips, L. D. (1984). A theory of requisite decision models. *Acta Psychologica*, 56(1-3), 29-48. [http://dx.doi.org/10.1016/0001-6918\(84\)90005-2](http://dx.doi.org/10.1016/0001-6918(84)90005-2)
- Phillips, L. D. (2007). Decision conferencing. In W. Edwards, R. F. Miles, & D. von Winterfeldt (Eds.), *Advances in decision analysis: from foundations to applications* (pp. 375-399). Cambridge: Cambridge University Press.
- Phillips, L. D., & Bana e Costa, C. A. (2007). Transparent prioritization, budgeting and resource allocation with multi-criteria decision analysis and decision conferencing. *Annals of Operations Research*, 154(1), 51-68. <http://dx.doi.org/10.1007/s10479-007-0183-3>
- Pratt, C. R., Kaly, U. L., & Mitchell, J. (2004). *Manual: how to use the Environmental Vulnerability Index (EVI)*. United Nations Environment Programme (UNEP), South Pacific Applied Geoscience Commission (SOPAC), Technical Report 383. Retrieved from: <http://islands.unep.ch/EVI%20Manual.pdf>
- Pratt, J. W., Raiffa, H., & Schlaifer, R. O. (1964). The foundations of decision under uncertainty: an elementary exposition. *Journal of the American Statistical Association*, 59(306), 353-375. <http://dx.doi.org/10.1080/01621459.1964.10482164>
- Rambo, B. (2006). O Pioneirismo de Navarro [The pioneering spirit of Navarro]. In G. Hasse (Ed.), *Eucalipto: histórias de um imigrante vegetal* [Eucalyptus: stories of a vegetal immigrant] (pp. 21-32). Porto Alegre: JÁ Editores. Retrieved from: http://www.funep.org.br/visualizar_livro.php?idlivro=2326
- Resende, K. M. (2006). *Legislação florestal brasileira: uma reconstrução histórica* [Brazilian forestry legislation: a historical reconstitution]. (Master thesis), Universidade Federal de Lavras, Retrieved from: <http://repositorio.ufla.br/jspui/handle/1/3383>
- Ribeiro, M. S., & Werlang, M. K. (2010). Modelado do relevo e potencial de fragilidade à erosão no Estado do Rio Grande do Sul [Modeling of relief and erosion fragility potential in the State of Rio Grande do Sul]. *Ciência & Natura*, UFSM, 32(2), 121-140. Retrieved from: <http://cascavel.ufsm.br/revistas/ojs-2.2.2/index.php/cienciaenatura/article/view/9489/5638>
- Ross, J. L. S. (1994). Análise empírica da fragilidade dos ambientes naturais antropizados [Empirical analysis of the fragility of natural anthropogenic environments]. *Revista do Departamento de Geografia*, 8, 63-74. <http://dx.doi.org/10.7154/RDG.1994.0008.0006>
- Santos, J. G., & De Oliveira, L. A. (2013). Fragilidade ambiental da bacia hidrográfica do Ribeirão São Bento da Ressaca, município de Frutal [Environmental fragility of the Ribeirão basin São Bento da Ressaca, municipality of Frutal] – MG. *OBSERVATORIUM: Revista Eletrônica de Geografia*, 5(15), 02-23.
- Santos, C. A., & Sobreira, F. G. (2008). Análise da fragilidade e vulnerabilidade natural dos terrenos aos processos erosivos como base para o ordenamento territorial: o caso das bacias do Córrego Carioca, Córrego do Baçõ e Ribeirão Carioca na região do Alto Rio das Velhas-MG [Analysis of the fragility and natural vulnerability of the lands to the erosive processes as a basis for territorial planning: the case of the Carioca Stream, Baçõ Stream and Ribeirão Carioca basins in the Alto Rio das Velhas region]. *Revista Brasileira de Geomorfologia*, 9(1), 65-73. Retrieved from: <https://doi.org/article/2be295a8ed1c4247b400d519c23ac323>
- Souza, E. R., & Fernandes, M. R. (2000). Sub-bacias hidrográficas: unidades básicas para o planejamento e gestão sustentáveis das atividades rurais [Sub-basins: basic units for the sustainable planning and management of rural activities]. *Informe Agropecuário*, 21(207), 15-20.
- Stevens, S. S. (1946). On the Theory of Scales of Measurement. *Science, New Series*, 103(2684), 677-680. <http://dx.doi.org/10.1126/science.103.2684.677>
- Stolle, L. (2008). *Simulação e espacialização da fragilidade ambiental em relação às atividades florestais* [Simulation and spatialization of environmental fragility in relation to forestry activities]. (Master thesis), Curitiba: Universidade Federal do Paraná. Retrieved from: http://www.floresta.ufpr.br/pos-graduacao/defesas/pdf_ms/2008/d496_0696-M.pdf

- Stolle, L., Lingnau, C., Arce, J. E., & Bognola, I. A. (2012). Simulação do impacto das atividades florestais na fragilidade potencial em plantios de Pinus. *Cerne* [Simulation of the impact of forest activities on potential fragility in Pinus plantations]. *Lavras*, 18(4), 683-693. <http://dx.doi.org/10.1590/S0104-77602012000400019>
- Tamanini, M. S. A. (2008). *Diagnóstico físico-ambiental para a determinação da fragilidade potencial e emergente da bacia do Baixo Curso do rio Passaúna em Araucária - Paraná* [Physical-environmental diagnosis for the determination of the potential and emergent fragility of the Low Passaúna River Basin in Araucária - Paraná]. (Master thesis in Geography), Curitiba: Universidade Federal do Paraná. Retrieved from: <http://hdl.handle.net/1884/15140>
- Tsao, T.-M., Tsai, M.-J., Wang Y.-N., Lin H.-L., Wu C.-F., Hwang J.-S. ... Su, T.-C. (2014). The health effects of a forest environment on subclinical cardiovascular disease and health-related quality of life. *PLoS ONE* 9(7): e103231. <http://dx.doi.org/10.1371/journal.pone.0103231>
- UFMS/UNIPAMPA (2011). *Desenvolvimento metodológico e tecnológico para avaliação ambiental integrada aplicada ao processo de análise da viabilidade de hidrelétricas: FRAG-RIO* [Methodological and technological development for integrated environmental assessment applied to the feasibility analysis of hydroelectric plants: FRAG-RIO]. Relatório da Etapa 2, MMA/FATEC/UNIPAMPA/UFMS, Santa Maria.
- Valverde, S. R., Machado, C. C., Sousa, A. P., Rezende, J. L. P., & Antiqueira, A. C. (1996). Análise técnica e econômica do corte de madeira com o trator florestal derrubador-amontoador (feller-buncher) no sistema de colheita florestal de árvores inteiras de eucalipto [Technical and economic analysis of woodcutting with the feller-buncher in the forest harvesting system of whole eucalyptus trees]. *Revista Árvore*, 20(2): 229-240. Retrieved from: <https://books.google.pt/books?id=ozSaAAAAIAAJ&lpg=PA229&ots=cFH2s5B2qU&hl=pt-PT&pg=PA229#v=onepage&q&f=false>
- Vashchenko, Y., Favaretto, N., & Biondi, D. (2007). Fragilidade ambiental nos picos Camacua, Camapuã e Tucum, Campina Grande do Sul [Environmental fragility at the Camacua, Camapuã and Tucum peaks, Campina Grande do Sul]. *PR. FLORESTA, Curitiba, PR*, 37(2), 201-215. <http://dx.doi.org/10.5380/rf.v37i2.8650>
- Velázquez, G. Á., & Celemin, J. P. (2011). Aplicación de un índice de calidad ambiental a la región pampeana argentina (2010) [Application of an environmental quality index to the Argentinean pampas region, 2010]. *Finisterra - Revista Portuguesa de Geografía*, XLVI(91), 47-64.
- Verocai, I. (1997). *Vocabulário básico de meio ambiente* [Basic vocabulary for the environment]. Secretaria de Estado de Meio Ambiente, Rio de Janeiro. Retrieved from: http://biomabrazil.org.br/site/wp-content/uploads/2013/02/vocabulario_basico_de_meio_ambiente.pdf
- von Neumann, J., & Morgenstern, O. (1953). *Theory of games and economic behavior*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- von Winterfeldt, D., & Edwards, W. (1986). *Decision analysis and behavioural research*. Cambridge, MA: Cambridge University Press.
- Willis, K., Crabtree, B., Osman, L. M., & Cathrine, K. (2015). Green space and health benefits: a QALY and CEA of a mental health programme. *Journal of Environmental Economics and Policy* (ahead of print) <http://dx.doi.org/10.1080/21606544.2015.1058195>
- Wolf, K. L., & Robbins, A. S. (2015). Metro nature, environmental health, and economic value. *Environmental Health Perspectives*, 123, 390-398. <http://dx.doi.org/10.1289/ehp.1408216>

FEAR, SPACE AND URBAN PLANNING¹

ANNA LUDOVICI²

A produção do espaço continua a ser um tema central nos estudos relativos à relação entre dinâmicas sociais e planeamento urbano. As agendas neoliberais que determinam o “sucesso” e a competitividade das cidades contemporâneas, impõem políticas públicas de gestão e de organização dos territórios que alteram a diferentes escalas as paisagens urbanas e as formas de vivenciar o espaço público.

Nesse contexto líquido e *glocal* (Swyngedouw, 2004; Castells, 2009), as cidades continuam a desenvolver um papel determinante para delinear os novos instrumentos de leitura, descodificação, interpretação e reconstrução do espaço. A alta concentração de recursos económicos, sociais, financeiros, etc., faz com que as cidades globais atraiam um número crescente de interesses e *stakeholders* diversificados. Por um lado, é possível afirmar, portanto, uma tendência geral ao multiculturalismo e à multiethnicidade, que questiona a nossa relação com a alteridade e os sentimentos de inclusão ou de medo e repulsão que este contacto (forçado) comporta.

Por outro lado, o crescente uso das tecnologias da informação (TIC), seja a nível individual e privado, seja no que diz respeito às políticas públicas de controlo e segurança, determina novas formas de “estar nas cidades”, e condiciona as práticas diárias e os comportamentos dos seus moradores. A crescente desigualdade e as dinâmicas de exclusão socio-espacial geram, portanto, conflitos políticos e sociais que se manifestam entre o espaço virtual *da rede* e o espaço físico da rua (Queirós, Roque, Quintela, Ludovici, & Vitoriano, 2015), e que levantam questões relativas ao efetivo direito de acesso à cidade (Lefebvre, 2012) e desafiam formas inovadoras e alternativas de planeamento.

É neste âmbito de investigação que Simone Tulumello, com o livro: *Fear, Space and Urban Planning. A Critical Perspective from Southern Europe*, editado pela Springer em 2017, levanta questões significativas relativamente à ligação entre o espaço urbano, o seu planeamento e o sentimento de “medo”.

O autor questiona as formas de produção e de reprodução da “insegurança” percebida no espaço público urbano, através das narrativas realçadas pelos meios de comunicação e em particular os seus efeitos a nível político, destacando assim a dimensão espacial dentro do quadro mais complexo da geopolítica internacional. Com estes objetivos principais, são investigadas as práticas do planeamento

¹ Tulumello, S. (2017). *Fear, Space and Urban Planning. A Critical Perspective from Southern Europe*. Switzerland: UNIPA, Springer Series.

² Estudante de Doutoramento em Migrações, Instituto de Geografia e Ordenamento do Território da Universidade de Lisboa (IGOT-UL). E-mail: ludovicianna@campus.ul.pt

urbano comparando as diferentes estratégias adotadas por cidades ocidentais situadas no contexto da Europa do Sul (nomeadamente Lisboa e Palermo), consideradas como exemplo de um modelo específico, em que a reprodução das práticas neoliberais assume uma tipologia própria e peculiar.

O livro articula-se em 6 capítulos, cada um estruturado de forma autónoma, e garantindo ao leitor diferentes temas de aprofundamento. A partir do conceito de *fearscape* (paisagem do medo), são exploradas as formas através das quais o “medo” no espaço urbano é construído e reproduzido a partir da influência dos *media*, de uma desinformação sistemática e dos paradoxos da insegurança (Cap. 2). Nessa dinâmica, assume importância o papel que as lógicas políticas atribuem ao “outro” e a forma como é construído o conceito de alteridade (Cap. 3). O espaço urbano é assim avaliado na sua relação entre o medo e a insegurança (Cap. 4) e nos modos como o planeamento é influenciado por estas instâncias (Cap. 5). No último capítulo (Cap. 6), o autor imagina que uma realidade possível para a cidade do futuro seja a de uma cidade distópica na qual a economia política do medo se tornará dominante (Tulumello, 2017: xix); mas também não abdica em considerar a hipótese de uma ação planificadora capaz de enfrentar as economias políticas do medo.

O “medo” – nomeadamente de ser vítima de um crime violento dentro do espaço urbano – determina o aspeto da cidade contemporânea, a sua paisagem e a sua experiência. Mas quais são as relações entre as transformações contemporâneas do espaço e o crescente sentimento do medo no espaço urbano? É o medo uma componente inevitável da vida urbana? E se sim, de que forma o planeamento urbano responde às instâncias de segurança por um lado, e de participação e acesso democrático, por outro? Para responder a estas perguntas, o autor analisa a *fearscape* a partir da (re)produção do sentimento do medo a fim de oferecer uma abordagem crítica à análise das transformações espaciais produzidas direta ou indiretamente pelos discursos sobre e pela perceção da insegurança. A análise das estratégias espaciais e das formas narrativas através das quais este sentimento se reproduz nas práticas diárias e na planificação das *ordinary cities*, leva este trabalho além dos mais tradicionais estudos análogos relativos às *global cities* ou às cidades de conflito (Soja, 1996; Sassen, 2001). De acordo com Tulumello, são as próprias *ordinary cities* os espaços onde as estratégias de controlo e de vigilância injustificadas são normalizadas e naturalizadas, perdem o próprio conteúdo “extraordinário” e tornam-se instrumentos consuetudinários de garantia da segurança e do bem estar dos cidadãos.

A cidade, na sua vivência normal, torna-se cada vez mais central nas dinâmicas do poder. O “planeamento do medo”, através da adoção de uma “biopolítica do terror” (Debrix & Barder, 2009), constitui o manifesto das lógicas hegemónicas que de fato controlam e manipulam o acesso e o direito à cidade (Harvey, 2012; Lefebvre, 2012) e conseqüentemente o exercício completo da cidadania. O modelo político ocidental é assim analisado no seu paradoxo mais evidente: ter um nível crescente de medo em cidades que nunca foram tão seguras. Isto justifica e é justificado por um conjunto de retóricas e práticas planificadoras que, com o objetivo de garantir segurança, configuram uma política sistemática (com evidentes derivas económicas neoliberais) de diminuição progressiva da liberdade, através de um controlo cada vez mais invasivo – câmaras de vigilância, privatizações, etc. – que não apenas limita a privacidade dos cidadãos, como, também, condiciona os seus comportamentos e o seu acesso ao espaço público.

A institucionalização da insegurança cria, na verdade, uma situação de excecionalidade (Agambem, 2003) em que (i) a sub-representação de alguns grupos (ii) a limitação de ação de outros e (iii) um substancial contexto de *desdemocratização*, são justificados e implementados através da suspensão da lei “normal” a favor de uma nova ordem, justamente, a da exceção.

Ao colocar em relação a retórica do medo com a produção do espaço, nota-se como a primeira condiciona e se insere no debate aberto sobre as geografias da exclusão. A existência, nas cidades globais, da diversidade, do multiculturalismo e da reivindicação da identidade estranha dos “outros”, gera um conflito cada vez mais evidenciado pela construção e pelo reforço de fronteiras (Raffestin,

1986) não apenas e simplesmente nacionais. Se é verdade que é também a dimensão do irracional (como refere o autor) – (ou seria melhor dizendo, do emocional) – a definir a construção e a organização do nosso espaço (Epstein, 1998), as lógicas do medo, fazem, então, com que o aspeto da cidade seja moldado a partir de uma dicotomia: “nós” – os que precisamos de segurança, os que abdicamos dos nossos direitos fundadores em nome dela; e “os outros” – a ameaça. A paisagem urbana do medo acaba assim por refletir as dinâmicas da exclusão social, da segregação, do controle por parte do poder central, suportando a reprodução das relações de poder (Raffestin, 1980; Soja, 1996) e da injustiça espacial.

É nesse sentido que talvez o capítulo quarto seja o mais original do livro, ao fixar no espaço urbano uma taxonomia dos territórios do medo, nomeadamente: as áreas fisicamente delimitadas (*enclosures*); as barreiras; o espaço pós-público e as formas de controlo. Estas categorias de *fearscape* delimitam o espaço urbano, quer fisicamente, através da construção de limites de exclusão e segregação, e de impedimentos à mobilidade, quer mais subtilmente através de processos de privatização e da atuação das políticas de vigilância. A partir da recolha de dados empíricos nas cidades de Lisboa e Palermo, Tulumello destaca mais uma vez como as práticas consideradas excecionais, se estão progressivamente a tornar normais e a constituir elementos determinantes no processo de construção e reconstrução do espaço urbano. Contudo, algumas cidades da Europa do sul são caracterizadas por padrões espaciais originais e complexos (Malheiros, 2002), nos quais as lógicas segregadoras são às vezes menos institucionalizadas.

A multiescalaridade na abordagem do autor, permite de fato, no capítulo 5, evidenciar estes aspetos, aumentando o *zoom* e concentrando a atenção em dois bairros específicos das áreas metropolitanas de Lisboa e Palermo. O autor consegue demonstrar, por um lado, como o medo é de facto fruto de uma reprodução complexa, decorrente de uma multiplicidade de níveis: o espacial e o das narrativas, tanto políticas, como da informação, elaboradas no quadro de uma intensificação das lógicas da insegurança.

Por outro lado, o espaço urbano, mais do que o conjunto das relações sociais em geral, assume um papel fundamental, sendo simultaneamente a dimensão na qual os atores são posicionados e o resultado das suas práticas diárias. Nesse sentido, é dentro do espaço urbano que os sentimentos do medo se reproduzem, alimentados por dinâmicas geopolíticas e pela construção de uma narrativa da alteridade: três dimensões que, interligadas, influenciam e determinam as políticas e a *praxis* do planeamento urbano.

Portanto, qual será o futuro? Duas hipóteses possíveis são contempladas no último capítulo: uma na qual a cidade continua caracterizada pela atual paisagem do medo, e onde as políticas económicas da insegurança se tornam dominantes. Uma segunda, em que algumas possíveis práticas e ações de planeamento sejam capazes de enfrentar as economias políticas do medo através: (i) de *poli-racionalidade* e da criatividade; (ii) de um contradiscurso radical e (iii) de uma marginalidade ativa.

Confirma-se, portanto, a centralidade e a importância de uma análise do espaço urbano nas dinâmicas hegemónicas e contra-hegemónicas que caracterizam a sociedade contemporânea. Uma abordagem geográfica que assume o território como ponto de partida e não apenas como cenário das atividades humanas consegue explicitar os desenhos políticos e as narrativas neoliberais mais elusivas, explicando as práticas que desenham o espaço no qual agimos, e que condicionam a nossa própria forma de pensar e re-conceitualizar a realidade.

Um espaço que nos imponha escolhas entre direitos fundamentais, que implique (nos casos mais extremos) uma moralização dos comportamentos e a justificação da limitação da democracia, é um espaço desigual, segregador e substancialmente injusto. Mas a consciência de que o espaço nunca é um produto neutro, longe de ser uma consideração desanimadora, permite-nos imaginar práticas e planeamentos alternativos, inclusivos das instâncias marginalizadas pelas lógicas dominantes.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Agamben, G. (2003). *Stato di eccezione* [Exception state]. Torino: Ed. Bollati Boringhieri.
- Castells, M. (2009). The Networked City: Réseaux, espace, société. *EspacesTemps.net*
- Debrix, F., & Barder, A. D. (2009). Nothing to fear but fear: Governmentality and the biopolitical production of terror. *International Political Sociology*, 3(4), 398-413.
- Epstein, D. (1998). Afraid/not: Psychoanalytic directions for an insurgent planning history. In L. Sandercock (Ed.), *Making the invisible visible: A multicultural planning history* (pp. 209-226). Berkeley: University of California Press.
- Harvey, D. (2012). *Rebel cities. From the right to the city to the urban revolution*. London: Verso.
- Lefebvre, H. (2012ed). *O Direito à Cidade* [The right to the city]. Lisbon: Ed. Letra Livre.
- Malheiros, J. (2002). Ethni-cities: Residential patterns in Northern European and Mediterranean metropolises – Implications for policy design. *International Journal of Population Geography*, 8(2), 107-134.
- Queirós M., Roque, A.R., Quintela, P., Ludovici, A., & Vitoriano, N. (2015). Born in the blogosphere, staging in the streets: crisis, austerity and urban social movements. In E. Gualini (Ed.), *Conflict in the City: Contested Urban Spaces and Local Democracy*. Berlin: Jovis
- Raffestin, C. (1986). Eléments pour une théorie de la frontière. *Diogenes*, 34(134), 3-21.
- Raffestin, C. (1980). *Pour une géographie du pouvoir* [For a geography of power]. Paris: Litec.
- Sassen, S. (2001). *The Global City: New York, London & Tokyo*. Princeton: University Press.
- Soja, E. (1996). *Thirdspace: Journeys to Los Angeles and other real-and-imagined places*. Cambridge: Blackwell.

ENVIRONMENTAL MEDIATION: AN INSTRUMENT FOR COLLABORATIVE DECISION MAKING IN TERRITORIAL PLANNING

URSULA CASER¹

CÁTIA MARQUES CEBOLA²

LIA VASCONCELOS³

FILIPA FERRO⁴

ABSTRACT – Environmental Mediation allows, besides formal participation, true collaborative decision making as well as prevention and resolution of conflicts. This paper analyses the advantages of mediation applied in environmental and territorial planning conflicts (*Mediação Ambiental e Sócio-Territorial* – MAST) following the requirements of the Portuguese Mediation Law No 29/2013, of April 19th. It aims to understand if this legal basis prevents or encourages a more intense and efficient use of Environmental Mediation in land use planning as a means within public policy.

Keywords: Conflict; mediation; land use; territorial planning; mediation law (Law No 29/2013, of April 19th).

RESUMO – **MEDIAÇÃO AMBIENTAL: UM INSTRUMENTO DE APOIO À DECISÃO COLABORATIVA NO ÂMBITO DO ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO.** A Mediação Ambiental permite, além da participação formal dos interessados, um verdadeiro processo de decisão colaborativa, constituindo ainda um meio de prevenção e resolução de conflitos. O presente trabalho analisa as vantagens da mediação aplicada a conflitos ambientais e de planeamento

Recebido: Maio 2015. Aceite: Dezembro 2016.

¹ European Master in Mediation and Dipl. Geographer, Researcher of MARE – Marine and Environmental Sciences Centre and TUM-MCTS – Munich Center for Technology in Society and CEO of Mediatedomain, Lda. Address: Rua Nery Delgado 9-1, 2775-253 Parede, Portugal. E-mail: ursicaser@gmail.com

² Associate Professor at ESTG – Polytechnic Institute of Leiria and Director of the Research Centre on Legal Studies (CIEJ) – IPLEiria. Address: Campus 2 – Morro do Lena – Alto do Vieiro, Apartado 4163, 2411-901 Leiria, Portugal. E-mail: catia.cebola@ipleiria.pt

³ Assistant Professor at UNL – New University of Lisbon, Researcher of MARE – Marine and Environmental Sciences Centre and Coordinator of MARE Thematic Research Line in Policy and Governance. Address: Campus of Caparica, Faculdade de Ciências e Tecnologia, 2829-516 Caparica, Portugal. E-mail: ltv@fct.unl.pt

⁴ Master in Environmental Engineering, Project Manager at Mediatedomain, Lda. and Researcher of MARE – Marine and Environmental Sciences Centre. Address: Rua Nery Delgado 9-1, 2775-253 Parede, Portugal. E-mail: filipa.ferro.5@gmail.com

territorial (Mediação Ambiental e Sócio-Territorial – MAST). Face à publicação da Lei de Mediação em Portugal n.º 29/2013, de 19 de Abril, importa perceber se esta base legal impede ou possibilita a aplicação da MAST no ordenamento jurídico português e em que termos.

Palavras-chave: Conflito; mediação; ordenamento do território; planeamento territorial; lei de mediação (Lei n.º 29/2013, de 19 de Abril).

RÉSUMÉ – MÉDIATION ENVIRONNEMENTALE, UN OUTIL POUR AIDER AUX DÉCISIONS COLLECTIVES RELATIVES À L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE. Une nouvelle loi de médiation, *Mediação Ambiental e Socio-Territorial – MAST*, a été publiée au Portugal (Nº 29/2013, 19 Avril). La présente étude analyse ses avantages et ses inconvénients, dans le cadre de la prévention et de la résolution des conflits résultants de la planification territoriale au Portugal.

Mots clés: Conflit; médiation; aménagement du territoire; loi de médiation (Loi n° 29/2013, de 19 Avril).

I. INTRODUCTION

Environmental Mediation allows, in addition to formal participation, true collaborative decision making as well as the prevention and resolution of conflicts, through the involvement of all stakeholders in territorial planning and urban design. Mediation on environmental issues is based on the idea that all available knowledge (technical and non-technical), from all parts of society should be integrated in decision-making processes to guarantee that the chosen projects and development plans reflect best possible ideas and interests for the future users.

As referred to by Susskind and Weinstein (1980), “Environmental disputes, in particular, are characterized by their scientific and technical content. Judges, lawyers, and government officials routinely encounter questions involving the most sophisticated concepts in such disciplines as statistics, demographics, limnology (the study of bodies of fresh water), radiology, public health, and more. Even the most conscientious among them cannot hope to grasp more than broad dimensions of a given case”. The authors added that “The ability of the courts to deal with “polycentric problems” – problems in which a large number of results are possible and many interests and values are involved – has long been questioned” and that “environmental disputes are just such problems and often exceed the decision-making capacity of the courts” (Susskind & Weinstein, 1980).

In the jurisdictional field, the Directive 2008/52/EC of the European Parliament and of the Council of 21 May 2008 on certain aspects of mediation in civil and commercial matters imposed the regulation of mediation in all Member States. In Portugal, the mediation is now regulated by Law No 29/2013, of April 19th, whose principles, according to Article 3, are generally applicable to any mediation in Portugal.

In this paper we provide insight into the process of Environmental Mediation and discuss how the Portuguese Law on Mediation (Law No 29/2013, of April 19th) may encourage (or not) a more intense and efficient use of Environmental Mediation in land use planning as a means for public policy.

II. ENVIRONMENTAL MEDIATION

1. Territorial planning

1.1. Conflicts in territorial planning

The principle of coordination provided in the National Programme on Spatial Planning Policy (PNPOT)ⁱ states that there should be an appropriate balance of public and private interests in spatial planning. In practice there are naturally a variety of adverse ideas and attitudes between stakeholders from civil society and from the public and private sectors, and as well from local or central governments (Castro e Almeida & Caser, 2012). Conflicting positions, interests and needs are manifold, as can be seen from a set of illustrative examples revealing the origins of conflicts:

- economic growth *versus* conservation of nature;
- tradition *versus* innovation;
- technical knowledge *versus* local “livelihood” knowledge;
- institutional interests *versus* individual interests;
- complex interdependencies in an environment of multiple uncertainties;
- highly dynamic development processes or social topics to handle;
- imponderables of eventually involved risks and potential trade-offs.

Obviously all these complex distinct positions, resulting from different views of the world, give room to highly diverging political, economic, social, environmental, and moreover, guide decision options. As these contexts for planning and decision making show great complexity, conflict is frequently a constant. Therefore, there is an enormous demand for competent and efficient conflict management and the requirement to include the institutionalised stakeholders from the public and private sectors. Additionally, it is paramount to also bring to the process the perspectives and interests of the future “users”, the citizensⁱⁱ.

Quite often the use of the same resource for different purposes creates incompatibility of usage in the same space. For example, in the Marine Park of *Arrábida* fishermen want to use the space for fishing, maritime-touristic activities for visits and park managers for conservation. If the three users do not come to an agreement of its usage, by delimitating the spaces for different activities or agreeing on a schedule of usage, conflict emerges.

1.2. Public Participation – The Involvement of Civil Society

In order to promote sustainable territorial planning and urban development, simultaneously bearing in mind that the citizens should have their say as they are the targets of the territorial policy decisions and the “final users”, public participation has become increasingly mandatory by the requirements of planning laws. Building on a philosophy that involves different technical experts as well as the civil society in territorial planning, “Participation” became a magic word, suddenly heard all around. However, hope turned into frustration in many cases. What had happened? Participation was understood by the planning authorities as convening meetings with planners, experts and citizens in traditional formats, where the technical experts present their ideas to public scrutiny and approval (or even: the already nearly consolidated plan) and open the debate to citizens in an auditorium – in a merely consultation format. People are welcome to agree or disagree with what is presented. When the document presented involves controversial issues, it has the “merit” of bringing to the public audition those against the proposal. In this setting, quite often conflicts may emerge, leading to the generation of myths and

fears on the part of the technicians and decision makers against wider decision making involvement (Caser, 2009). When this happens, public participation is seen as overly critical by municipalities and central government authorities.

One of the most important lessons learnt is that successful participation processes have to be professionally designed and facilitated. For this to happen they must involve the civil society from the very beginning of the planning process, when ideas can be discussed, challenged and worked on, and before decisions are already taken. Of course, inconvenient decisions will never be pacific and consensual (i.e., airport construction, location of waste treatment plants, etc.) so conflict is and will always be a natural phenomenon in territorial planning. To promote long lasting and sustainable decision making, mediation is a promising instrument to prevent, mitigate, address and resolve territorial conflicts in a more constructive way. In mediation, stakeholders are not seen as “passive consumers” but they are an active part of the planning and implementation process (Carvalho-Ribeiro, Lovett, & O’Riordan, 2010). As such, they contribute genuinely with their knowledge, are part of the process of conflict resolution and share responsibilities for the decisions taken and chosen solutions (Lang *et al.*, 2012).

Overcoming the conflict and being able to create dialogue among the parts is one of the functions of mediation that can lead to more successful results of wider participation. Moreover, a continuous process where stakeholders are truly part of the process, phased and structured, can offer promising results as shown by the MARGov Project (Vasconcelos, Caser, Pereira, Gonçalves, & Sá, 2012; Vasconcelos, *et al.*, 2013; Cebola, Caser, & Vasconcelos, 2014).

1.3. Management and conflict resolution presently

The Law No 19/2014, April 14th, which sets out the basis of environmental policy in Portugal, does not provide any extrajudicial mechanism of dispute resolution in environmental matters. This law was under discussion but Alternative Dispute Resolution (ADR) processes were not a strong issue in the debate. Except for the *Bloco de Esquerda* (BE), all other political parties have excluded the introduction of environmental ADR in their proposals and the final document kept silent on this matter.

Despite the inexistence of a specific legal rule with respect to and governing the implementation of mediation in environmental issues, one of the basic principles of environmental legislation is based on the right of participation of citizens in several environmental decisions. In fact, the principle of participation is described by the Law on Policy Planning and Urbanismⁱⁱⁱ and in the Legal Framework of Land Management Instruments (RJIGT)^{iv}.

Realising this principle, the Legal Framework of Land Management Instruments establishes an intervention phase by citizens in the development of all urban plans^v and the Law on Policy Planning and Urbanism prescribes that the development and adoption of binding land management instruments are subject to enhanced mechanisms for citizens’ participation, particularly through forms of concerted interests.

These legal documents appeal, therefore, to the concertation of private and public interests. As Oliveira and Lopes (2003) state: concertation is a qualified form of participation, which requires the dialogue to be extended to the search for commitment and mutually acceptable solutions to all parties.

Thus, we believe that the best way to implement the principle of participation enshrined in the law and the inherent interest of concertation will be through the implementation of mediation on conflict resolution, as well as on urban planning, providing, in this case, a form of conflict prevention.

The implementation of environmental mediation as a mechanism for citizens’ participation in environmental decision-making is crucial, since participation increases the acceptability of the public decisions and promotes the accountability of the community (Gomes, 2009).

2. Environmental Mediation – a methodology for structured conflict management and resolution

The choice of mediation (or mediated negotiations) is especially recommendable in a context of wicked problems (Rittel & Weber, 1973) and in environments where disagreements on goals combined with the existence of many technical solutions originate discussion and conflict. Wicked problems are characterised by complex interdependencies where the resolution of one aspect usually creates new challenges. Table I shows a compilation of the key challenges associated with wicked problems that fall in the above-right category of the goal/solution matrix (fig. 1).

Table I – Characteristics of Wicked Problems.
Quadro I – Características de problemas complexos.

Characteristics of Wicked Problems	
<ul style="list-style-type: none"> • Uncertainty towards information, facts, methods and future • Reduced agreement on how to define the situation/problem • Multidisciplinary technical knowledge • Considerable variety of practical, non-technical knowledge • Multiplicity of values, interests and needs • Diversity of participants (stakeholder’s representatives and their constituents) with unequal power and competencies • Solutions that require coordinated actions • Feeling, that in the end, there will be no satisfactory solution 	

Source: Vasconcelos (2007)

CONTEXT OF LAND MANAGEMENT CONFLICTS		
GOALS		
	Consensus	Disagreement
known	<ul style="list-style-type: none"> • Infrastructure (water, electricity, ...) • Equipment (schools, hospitals, ...) <p style="text-align: center;">PROGRAMMING AND IMPLEMENTATION</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Land use planning (e.g. industry <i>versus</i> agriculture at a given localisation) • Facility localisations (nuclear plants, airports, etc....) <p style="text-align: center;">CONSTRUCTION OF CONSENSUS</p>
SOLUTIONS	<ul style="list-style-type: none"> • Rehabilitation of deteriorated hinterland zones • Foster innovation <p style="text-align: center;">RESEARCH/EXPERIMENTS</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Infrastructure (water, electricity, ...) • Equipment (schools, hospitals...) <p style="text-align: center;">REDEFINITION OF ISSUES</p>
unknown		

Fig. 1 – Goal/Solution Matrix in the Context of Complex Conflicts (e.g. Land management conflicts).

Fig. 1 – Matriz de Objetivo/solução em contexto de conflitos complexos (ex. Conflitos de uso e ocupação do solo).

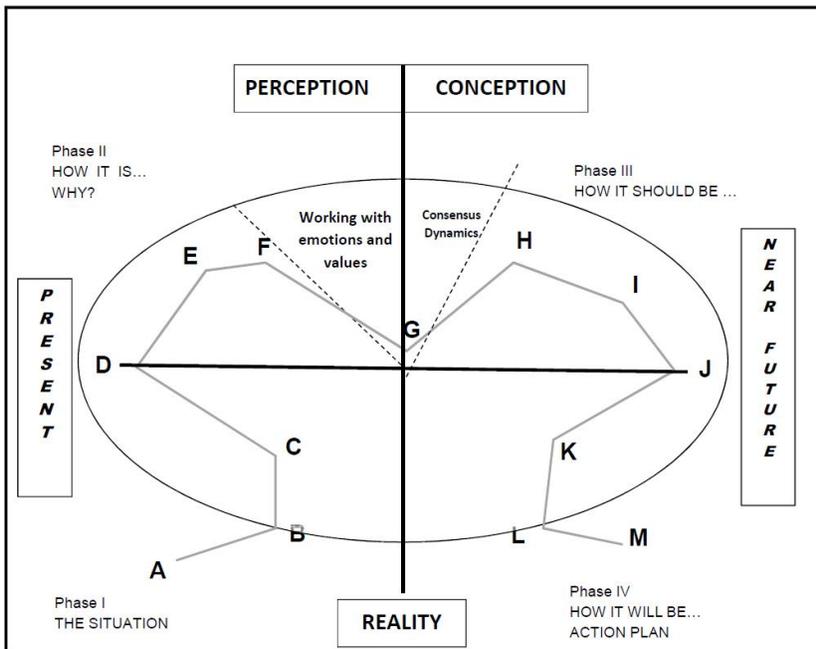
Source: adapted from Christensen (1985) and Balducci (2001)

In these environments a structured process of consensus construction – mediation – is most likely to lead to sustainable solutions that best serve the interests and needs of all involved stakeholders. When there is a genuine inclusive dialogue process involving the multiple stakeholders in these complex contexts, the chances for success increase (Wiegand, 2014). For example, the case of the MARGov project that carried out such a process, based on a spinal cord of open forums out of which a core group emerged, willing to carry on the process further. This group, which had been previously involved in most of the forums, did not stop working together to get to consensual rules of management for the marine park. The new strategic council for the Marine Park created in 2015 invited this group to become the consulting Group of the Sea attributing it a mandate.

2.1. How does Mediation work?

Mediation is a process of direct negotiation between actors^{vi}, which is assisted by one or more professionally trained mediators. The mediators are responsible for creating a conversational arena where participants can educate each other on their perspectives and values, identify common, compatible and conflicting interests and needs and search collaboratively options for solution (Moore, 2003). Any decision is taken by the stakeholders, the mediator must not have any personal or professional interest in the outcome or any decision making power (see also in this text III.3 below).

The mediation procedure can be divided largely into 13 phases (fig. 2):



- A. Mediator's preparation before kick-off (stakeholder analysis, preliminary process design, logistics, initial contacts with the disputing parties)
- B. Kick-off (preparation of the location, presentation of parties, ground rules and behavioural guidelines)
- C. Defining the issues and setting an agenda
- D. Transition from the mediator's attitude of leadership to an attitude of attendance
- E. Compilation of each party's vision, based on common, complementary and conflicting interests/needs
- F. Working with emotions and values I (identification of feelings, venting emotions)
- G. Working with emotions and values II (exploration of commitments, salience and influence)
- H. Start of the consensus dynamics (approval of mutual comprehension, awareness: need for options)
- I. Generating alternatives for settlement (creative generation of many alternatives)
- J. Assessing the alternatives – selecting practicable options for settlement
- K. Final bargaining (consensual formula, substantial agreement, package settlements)
- L. Formal settlement (final agreement, identification of procedural steps to implement the agreement, closure of the mediation)
- M. Mediator's detaching (detach from mediation process)

Fig. 2 – The Process of Mediation.

Fig. 2 – O processo de mediação.

Source: Adapted from Fiutak (2009)

The process designed above also demonstrates the advantages of mediation in power imbalance situations, so common in environmental and territorial conflicts. In fact, an environmental or territorial conflict may involve citizens, private entities with economic or social goals and public and government entities, which is quite revealing of the different power forces in conflict. The mediation process and methodology, based on dialogue and equal treatment of the parties, can mitigate the existing power imbalances. The mediators' impartiality and neutrality principles consolidate mediation as a balancing arena. The mediator has the task of putting all the parties' interests at the same level, using convenient methodologies, techniques and instruments. Empowerment of "weaker stakeholders" and creating a power balance between involved parties attest to the advantages of mediation in resolving environmental conflicts.

2.2. European Examples of the MAST

The implementation of mediation is starting to have an increased adherence and implementation in the resolution of environmental conflicts. Next we give a quick insight into specific cases.

In European terms, IMPEL (European Union Network for the Implementation and Enforcement of Environmental Law) has undertaken, in 2004, the project "Informal Resolution of Environmental Conflict by Neighbourhood Dialogue", which is born out of an experience in Hannover, Germany. In fact, the German Department of Labour and Environmental Inspection implements, since 1995, the dialogue between neighbours and several industrial companies in resolving environmental conflicts.

In this context, IMPEL has developed a practical guide (toolkit) to disclose the referred project that would, simultaneously, support the authorities and companies in the implementation of guidelines and techniques to promote dialogue with the stakeholders in conflict^{vii}. The purpose of IMPEL is based on the methodological premises of mediation.

The IMPEL's project was implemented in Germany in a specific conflict that emerged between a city's population and a steel factory (ThyssenKrupp Nirosta), because of the limestone dust emission produced by this company. In 2005, the inspection authority convinced the factory representatives to engage in a dialogue with local residents. It was the company itself that hired a professional facilitator to assess the possibility of a dialogue with the population, which began in May 2006. A "group of interconnection" (Kontaktgruppe) was created and deemed responsible for the preparation of meetings between all involved stakeholders. After a year and a half of dialogue implementation, relations between neighbours and factory representatives had improved and the level of distrust towards the company's actions had declined substantially (Schüpphaus, 2007).

In Portugal, this process was also successfully applied, namely in a conflict related with emissions of fumes and odours by a company that produced pulp paper. Through dialogue, the conflict was resolved, and the company provided the use of its own wastewater treatment plant for water treatment of the urban population (Cebola, 2010b).

Within the territorial conflicts in Norway, mediation has been playing an essential role in resolving boundary disputes (Sky, 2003). In this type of conflict, the parties could disagree about how maintenance costs should be split, the standard to which the road should be maintained, how much it should cost to buy a right to use the road, etc. The mediation process allows for dispute resolutions with a great variety of solutions to a problem. In 1996, mediation helped solve approx. 43% of boundary line disputes at the land consolidation courts (Sky, 2003).

In Portugal, so far there has not been any explicitly declared environmental mediation, but, for example, the above mentioned process MARGov, focused on the engagement of stakeholders in dialogue in a conflict context, aiming to achieve an agreement between parts in conflict on the management rules for the marine park of *Arrábida* (e.g. artisan fishermen and the managers).

III. LEGAL ADMISSIBILITY OF ENVIRONMENTAL AND SOCIO-TERRITORIAL MEDIATION (MAST)

1. The Portuguese Mediation Law – general framework

In order to transpose the Directive 2008/52/EU, in 2009, Portugal introduced a few legal rules in the Civil Procedure Code, with the objective of regulating the essential aspects of mediation in our country (Cebola, 2010a). However, this legal transposition left out some important questions, such as the professional status of the mediator or the regulation of the private mediation (Gouveia, 2010; Morais, 2011; Schmidt, 2013).

Therefore, to increase the implementation of mediation, an autonomous and specific mediation law was promulgated in 2013 (Law No 29/2013, of April 19th)^{viii} that covers four important questions:

- the general principles applicable to every mediation held in Portugal;
- specific rules of civil and commercial mediation;
- the mediators' professional status;
- the principles that regulate in general the public mediation systems.

Next we will give an account of how this new law may encourage the implementation of the MAST in Portugal, or even if the MAST is allowed by this new legal framework.

2. The MAST implementation in the Portuguese legal system

The Law No 29/2013 does not establish a general criterion for conflicts that could be submitted to mediation. Indeed, in its general provisions, this law, in Article 2, merely defines mediation as a means for alternative dispute resolution, carried out by public or private entities, through which two or more parties in a dispute voluntarily try to achieve an agreement with the assistance of a mediator. The Law does not, therefore, refer to any limitation or scope.

On the other hand, the Law No 29/2013, in Article 11, just establishes limits regarding conflicts in civil and commercial matters. Consequently, this new law does not *expressis verbis* preclude the implementation of mediation to public conflicts, or more specifically to environmental conflicts. However, it also does not make reference to them.

With regard to private environmental conflicts (e.g. water easements, easements boundaries, tree planting), no obstacle stands up to the implementation of mediation. In any case, a private mediator can be hired to help the conflicting parties – through genuine dialogue – to try and find a solution to their conflict.

Regarding conflicts involving public entities, doubts concerning the implementation of mediation can be raised as in many conflicts an administrative decision is needed.

However, as mentioned earlier in this study, the participation of citizens and other stakeholders in decision-making processes of public bodies is a constant principle in administrative and environmental law. Thus, as a mediation law exists, which regulates the general action of mediators in Portugal, their intervention could also be legitimised in the context of environmental conflicts in order to implement the legally required principle of participation, particularly when it comes to land use plans.

We must highlight that the laws recently approved on the environmental field^{ix} stress the importance of concertation and participation which justified our position. In fact, mediation may be the best, if not the only way to put all stakeholders involved in environmental questions in dialogue in order to achieve the required principle of participation and concertation. Otherwise, the public discussion of environmental issues may lead to an empty space of opinions without reaching constructive contributions.

The MARGov project, for instance, proves that fact^x. This project intended to implement a Model of Collaborative Governance in *Arrábida Marine Park Professor Luiz Saldanha* (MPLS). The creation of a Marine Protected Area (MPA) in this Park led to usage restrictions and hence towards conflicts between the affected stakeholders. A public discussion period existed before the creation of the restricted areas. Even so, stakeholders felt they had not been heard and the conflictual situation was only overcome after the intervention of a mediating team (Vasconcelos *et al.*, 2011a; Vasconcelos *et al.*, 2011b).

Without mediation, the public discussion period becomes a mere collection of opinions, with no dialogue between the stakeholders in order to transform the isolated proposals into a joint solution to resolve the conflict. That is why we advocate the implementation of mediation as a way to achieve the required participation prescribed in recent environmental laws above mentioned.

3. The (environmental) mediator in the new law

So far the profession “conflict mediator” is not a protected designation, neither in Portugal, or worldwide. The mediator assumes herself/himself as a new type of professional who provides his or her services independently and impartially.

The Law No 29/2013 establishes rights and duties of the mediator, whose action has a legal regulation that legitimises her or his intervention, which will be essential to provide a communication channel between citizens and public authorities.

To be a professional conflict mediator personal characteristics are important as well as a highly competent intervention. Although the profession “mediator” is not protected so far, for certification a sound training is recommended by national and international mediators’ associations^{xi}. In Portugal – especially for being a mediator in the public sector – an academic course is required (which can be practically any) as well as the attendance of a course on conflict mediation (the training institute has to be certified by the Portuguese Ministry of Justice).

To act as a conflict mediator in environmental conflicts or in processes of public participation, no official requirements exist at all (so far). Anybody can declare themselves a mediator and conduct mediations or consensus construction processes. Standards and certifications are required to be developed to guarantee the specific competence of environmental mediators and the quality of their intervention.

IV. RECOMMENDATIONS

1. Recommendation to public services responsible for spatial planning

When defining a new vision for land use planning, the Royal Town Planning Institute (RTPI, 2001) emphasises that mediation should be implemented in all planning processes, as spatial planning is characterised by the constant presence of competing interests, particularly with regard to land use and different goals in the short and long run.

We support this idea, as without a sound conflict management strategy, conflict might bear incommensurable risks – especially in the actual context of financial crisis. Interested stakeholders demand more and more to be effectively considered in decision making, and they have a legitimate right to have their say. As actors are diverse and disorganised and no clear rules and procedures exist to steer multi-stakeholder dialogues or resolve conflicts (Putnam & Wondolleck, 2003), central and local governments are asked to invest in a professional handling of these situations, where interests and values involved are manifold, the number of interested parties is considerably high, the amount of issues under discussion grows and conflict and the cost of the resolution constantly increases.

According to the requirements for a successful process of conflict resolution it is absolutely crucial that the parts in conflict hand over the mediation role to a third party viewed as independent. Therefore, in this context, it is crucial that the central, regional and local governments or public institutions understand that they should hand over the mediator role. Moreover, usually public servants do not have methodological competence to design and conduct these types of processes, but the uttermost important argument against their intervention as a mediator, in contexts of conflict, is that they as a member (or even as a representative) of one of the powerful stakeholders have a genuine self-interest in the outcome, and – of course – are not at all seen as neutral and independent interveners by the majority of private institutionalised or individual stakeholders (Caser & Vasconcelos, 2012).

2. Recommendations to the lawmaker

The advantages of implementing mediation in environmental and territorial conflicts should receive special attention from the legislator.

In this context, a Law on mediation in public issues should be published, including environmental matters, in order to create the necessary legal framework for the implementation of the MAST in Portugal and consequently allow public entities and citizens to collaborate and reach consensus about the decisions that concern them (Cebola, 2010b).

On the other hand, mediator training should be made mandatory. The training has to be provided by recognised competent experts that already work in the field. Training that offers a specialisation in environmental issues should give way to the elaboration of a list of specialised mediators whose services would be used by citizens and also entities when faced with an environmental or land use conflict.

V. FINAL CONSIDERATIONS AND FUTURE PERSPECTIVES

In this paper we demonstrated that the MAST offers public bodies, citizens and private companies operating in a given area, a complementary solution to judicial or civil protest, ensuring that all the parties feel co-responsible and part of decisions taken. Mediation outcomes reflect all stakeholders' aspirations, interests and needs. In a context of austerity and crisis, where public money is scarce, early consensus building can save time, financial and human resources and contributes to more sustainable spatial planning with a potentially smooth implementation of the decisions taken.

We have presented some effective experiences that showed how mediation can transform the conflict into a dialogue arena where all stakeholders can intervene and create the best collective solution to address the conflict. In this way, mediation can increase the acceptability of the final decision.

We described here the process of mediation in detail. Obviously, however, mediation is not the one and only process for best decision making and conflict resolution in all complex situations, but if the process is professionally (well) conducted, mediation is enormously powerful to solve planning issues and land use conflicts in a sustainable way. The tangible consensus based results like formal settlements, action plans or management models, together with the great variety of intangible social results contribute to create participative co-responsible societies and social peace.

Despite these successful examples, environmental and territorial planning mediation has still not attracted the legislator's attention. However, the existent legal framework does not preclude the implementation of mediation to environmental and territorial conflicts.

REFERENCES

- Balducci, J. (2001). *Complex Problems*. Not published, Departamento de Ciências e Engenharia do Ambiente da Faculdade de Ciências e Tecnologia, Universidade Nova de Lisboa.
- Carvalho-Ribeiro, S. M., Lovett, A., & O'Riordan, T. (2010). Multifunctional forest management in Northern Portugal: Moving from scenarios to governance for sustainable development. *Land Use Policy*, 27(4), 1111-1122. doi: 10.1016/j.landusepol.2010.02.008.
- Caser, U. (2009). Socio-Environmental Mediation: Myths and Fears. *Revista de Estudos Universitários*, 35(2), 67-83.
- Caser, U., & Vasconcelos, L. (2012). A Mediação Ambiental e Sócio-Territorial (MAST) – Um Campo de Intervenção por Excelência para Geógrafos! [Environmental and Socio-Territorial Mediation (MAST) – A Field of Intervention for Excellence for Geographers!]. *Revista de Geografia e Ordenamento do Território*, 2, 75-96. doi: [10.17127/got/2012.2.004](https://doi.org/10.17127/got/2012.2.004).
- Castro e Almeida, J., & Caser, U. (2012, outubro). A Mediação de Conflitos no Planeamento do Território em Portugal [The Mediation of Conflicts in Territory Planning in Portugal]. In *III International Congress on Mediation – Mediation and Arbitration*. Conducted at the Centre for Public Administration and Public Policies (CAPP) of the School of Social and Political Sciences (ISCSPP), Technical University of Lisbon (UTL), Lisbon, PT.
- Cebola, C. M. (2010a). A mediação pré-judicial em Portugal: Análise do novo regime jurídico [Pre-judicial mediation in Portugal: Analysis of the new legal regime]. [electronic version]. *Revista da Ordem dos Advogados*, 70(I/IV), 441-459. Retrieved from: <http://portal.oa.pt/comunicacao/publicacoes/revista/ano-2010/ano-70-vol-iiiv-2010/doutrina/catia-marques-cebola-a-mediacao-pre-judicial-em-portugal-anaalise-do-novo-regime-juridico/>
- Cebola, C. M. (2010b). Da admissibilidade de meios extrajudiciais de resolução de conflitos em matéria ambiental e urbanística – experiências presentes, possibilidades futuras [The admissibility of extrajudicial means of conflict resolution in environmental and urban matters – present experiences, future possibilities]. *RevCEDOUA – Revista do Centro de Estudos de Direito do Ordenamento, do Urbanismo e do Ambiente*, 25, 65-84.
- Cebola, C. M., Caser, U., & Vasconcelos, L. (2014). La confidencialidad en mediación ambiental. Su aplicación al Proyecto MARGov en Portugal [Confidentiality in environmental mediation. Its application to the MARGov Project in Portugal]. [electronic version]. *La Trama - Revista Interdisciplinaria de Mediación y Resolución*, 41, 1-22. Retrieved from: www.revistalatrama.com.ar/contenidos/larevista_tapa_anterior.php?id=41
- Christensen, K. (1985). Coping with Uncertainty in Planning. *Journal of the American Planning Association*, 51(1), 63-73. doi: 10.1080/01944368508976801.
- Fiutak, T., Planès G., & Colin Y. (2009). *Le médiateur dans l'arène: Réflexion sur l'art de la médiation* [The mediator in the arena: Reflection on the art of mediation]. Toulouse: Éditions érès.
- Gomes, C. A. (2009). Participação pública e defesa do ambiente: um silêncio crescentemente ensurdecedor [Public participation and environmental protection: an increasingly deafening silence]. Monólogo com jurisprudência em fundo. *Cadernos de Justiça Administrativa*, 77, 3-15.
- Gouveia, M. F. (2010). Algumas questões jurídicas a propósito da mediação [Some legal issues regarding mediation] In J. Vasconcelos-Sousa (Ed.), *Mediação e criação de consensos: os novos instrumentos de empoderamento do cidadão na União Europeia* [Mediation and consensus building: the new instruments for citizen empowerment in the European Union] (pp. 213-242). Coimbra: Ed. Minerva.
- Gouveia, M. F. (2014). *Curso de Resolução Alternativa de Litígios* [Alternative Dispute Resolution Course]. (3rd ed.). Coimbra: Ed. Almedina.
- Gualini, E. (2015). *Planning and Conflict: Critical Perspectives on Contentious Urban Developments*. New York and London: Routledge.
- Lang, D. J., Wiek, A., Bergmann, M., Stauffacher, M., Martens, P., Moll, P., Thomas, C. J. (2012). Transdisciplinary research in sustainability science: Practice, principles, and challenges. *Sustainability Science*, 7(SUPPL.1), 24-43. doi: 10.1007/s11625-011-0149-x.
- Lopes, D., & Patrão, A. (2016). *Lei da Mediação Comentada* [Commented Mediation Law]. (2nd ed.). Coimbra: Ed. Almedina.
- Moore, C. (2003). *The Mediation Process – Practical Strategies for Resolving Conflict* (3rd ed.). San Francisco: Jossey-Bass.
- Morais, J. C. (2011). A consagração legal da mediação em Portugal [The legal consecration of mediation in Portugal]. *Julgar*, 15, 271-290. Retrieved from: <http://julgar.pt/a-consagracao-legal-da-mediacao-em-portugal>
- Oliveira, F. P., & Lopes, D. (2003). O papel dos privados no planeamento: que formas de intervenção? [The role of the private in planning: what forms of intervention?]. *Revista Jurídica do Urbanismo e do Ambiente*, 20, 43-79.
- Putnam, L. L., & Wondollec, J. M. (2003). Intractability: Definitions, Dimensions, and Distinctions.

- In R. Lewicki, B. Gray & M. Elliott (Eds.), *Making sense of intractable environmental conflicts: frames and cases* (pp. 35-63). Washington, DC: Island Press.
- Rittel, H. W. J., & Webber, M. M. (1973). Dilemmas in a General Theory of Planning. *Policy Sciences*, 4(2), 155–169. doi:10.1007/BF01405730.
- RTPI – Royal Town Planning Institute. (2001). *Existing Tools for Neighbourhood Planning*. Retrieved from: <http://www.rtpi.org.uk/media/7334/Existing-Tools-for-Neighbourhood-Planning.pdf>
- Schmidt, J. P. (2013). Mediation in Portugal: Growing Up in a Sheltered Home. In K. J. Hopt & F. Steffek (Eds.), *Mediation: Principles and Regulation in Comparative Perspective* (pp. 809-837). Oxford: Oxford University Press.
- Schüpphaus, M. (2007, November). Establishing neighbourhood dialogue – toolkit. Available at IMPEL – European Union Network for the Implementation and Enforcement of Environmental Law. Retrieved from: www.impel.eu/wp-content/uploads/2016/08/2007-01-neighbourhood-dialogue-TOOLKIT.pdf
- Sky, P. K. (2003, December). *Land Tenure Disputes: Suitable for mediation?* Paper presented at the 2nd FIG Regional Conference – Urban-Rural Interrelationship for Sustainable Environment, Marrakech, Morocco. Retrieved from: www.fig.net/resources/proceedings/fig_proceedings/morocco/proceedings/TS10/TS10_2_sky.pdf
- Susskind, L., & Weinstein, A. (1980). Towards a Theory of Environmental Dispute Resolution. *Boston College Environmental Affairs Law Review*, 9(2), 311-357. Retrieved from: <http://lawdigitalcommons.bc.edu/ealr/vol9/iss2/4>
- Vasconcelos, L. (2007). Participatory Governance in Complex Projects. In G. Gunkel, & M. C. Sobral (Eds.), *Reservoir and River Basin Management: Exchange of Experiences from Brazil, Portugal and Germany* (pp. 114-124). Berlin: Technical University of Berlin.
- Vasconcelos, L., Caser, U., Sá, R., Coelho, M., Silva, F., Ferreira, J. C... Bastos, M. (2011a). *MARGov - Governância Colaborativa de Áreas Marinhas Protegidas & Cientistas Como Cidadãos E Cidadãos Como Cientistas: Relatório final - PARTE A* [electronic version] Caparica: IMAR - Instituto do Mar/ DCEA/ FCT/ UNL. Retrieved from: www.wteamup.com
- Vasconcelos, L., Caser, U., Sá, R., Coelho, M., Silva, F., Ferreira, J. C... Bastos, M. (2011b). *MARGov - Governância Colaborativa de Áreas Marinhas Protegidas & Cientistas Como Cidadãos E Cidadãos Como Cientistas: Relatório final - PARTE B* [Collaborative Governance of Marine Protected Areas & Scientists As Citizens and Citizens as Scientists: Final Report – PART B] [electronic version] Caparica: IMAR – Instituto do Mar/ DCEA/ FCT/ UNL. Retrieved from: www.wteamup.com
- Vasconcelos, L., Caser, U., Pereira, M. J., Gonçalves, G., & Sá, R. (2012). MARGOV – building social sustainability. *Journal of Coastal Conservation*, 16(4), 523-530.
- Vasconcelos, L., Pereira, M. J., Caser, U., Gonçalves, G., Silva, F., & Sá, R. (2013). MARGov – Setting the ground for the governance of Marine Protected Areas. *Ocean & Coastal Management*, 72, 46-53.
- Wiegand, K. E. (2014). Mediation in Territorial, Maritime and River Disputes. *International Negotiation*, 19(2), 343-370. doi: [10.1163/15718069-12341281](https://doi.org/10.1163/15718069-12341281).

ⁱ PNPT approved by the Law No 58/2007, of September 4th, is a strategic instrument for spatial development, which sets out the most relevant options for national spatial planning. Furthermore, it constitutes the reference framework to be considered in the development of all other instruments for spatial planning, and is an instrument of cooperation with all other Member States, aiming at an European Union wide coordinated spatial planning.

ⁱⁱ Regarding conflicts in territorial planning see, among others, Gualini (2015).

ⁱⁱⁱ Article 3(1)(g), Article 6(2)(a) and Article 49 of Law No 31/2014, of May 30th.

^{iv} Article 6 of the Decree-Law No 80/2015, of May 14th.

^v Articles 37, 50, 59, 67, 88 of the Decree-Law No 80/2015, of May 14th.

^{vi} Actors/ Stakeholders means interested organisations and individuals (in this sense the designations “actor”, “stakeholder” are synonyms and do NOT refer to different theoretical concepts).

^{vii} IMPEL – European Union Network for the Implementation and Enforcement of Environmental Law. (s.d.). *Solving environmental conflicts by dialogue*. Available at: www.impel.eu/wp-content/uploads/2016/08/brochure-dialogue-25-10-05.pdf

^{viii} Regarding the Law No 29/2013 in Portugal, see Gouveia (2014) and Lopes & Patrão (2016).

^{ix} Law No 31/2014, of May 30th and Decree-Law No 80/2015, of May 14th.

^x Further information about the MARGov project available at www.maia-network.org/homepage/related_initiatives/projects_and_initiatives/22_991/margov_governancia_colaborativa_de_areas_marinhas_protegidas.

^{xi} See International Mediation Institute (IMI): <https://imimediation.org>; Center for Effective Dispute Resolution (CEDR): www.cedr.com/skills/mediation-training; Bundesverband Mediation (in Germany): www.bmev.de/aus-fortbildung/wie-werde-ich-mediatorin/standards.html.

NORMAS DE PUBLICAÇÃO

A Finisterra utiliza a [plataforma RCAAP](#) para a submissão e revisão por pares dos manuscritos submetidos.

Tipos de manuscritos

A Finisterra publica artigos, sínteses, atualizações bibliográficas e comentários de autor, além de curtas notícias de acontecimentos científicos recentes.

Dimensão dos manuscritos

Os artigos não devem exceder 50 000 caracteres com espaços, incluindo resumo e palavras-chave (no mínimo em duas línguas), bibliografia, figuras e quadros.

As sínteses bibliográficas não devem ultrapassar 30 000 caracteres com espaços.

As atualizações bibliográficas, comentários de autor, resenhas e notícias devem ter um máximo de 10 000 caracteres com espaços.

Formatação do texto e seções

Os textos originais devem ser preparados em suporte digital, em versão recente do Microsoft Word, OpenOffice ou RTF. Em conformidade, o ficheiro deve ser identificado pelo apelido do 1º autor/a, seguido de `_txt` e da respetiva extensão (ex: Castro_txt.docx).

O texto do manuscrito apresenta-se em espaço duplo, usa uma fonte de 12 pontos e sempre que pertinente, emprega itálico em vez de sublinhado (excepto em endereços URL); as indicações das figuras e quadros estão inseridos no texto, não no final do documento na forma de anexos. Os capítulos têm numeração romana e os seus títulos são apresentados em maiúsculas. Se existirem subcapítulos têm numeração árabe e são formatados a negrito com letra minúscula.

A indicação bibliográfica de um/a autor/a, no decurso do texto, deve ser feita pelo apelido, apenas com inicial maiúscula, seguido da data da obra e, se for uma citação, com indicação das páginas [ex: Couto (2010) ou (Alves, 2011) ou (Ribeiro, 2011: 23-24)].

Havendo 2 autores/as usa-se “&” entre os apelidos [ex: (Castro & Alves, 2009)]; se forem três ou mais autores/as indica-se o apelido do 1.º seguido de “et al.” [ex: (Tavares et al., 2011)]. Se forem necessárias abreviaturas indica-se o nome ou título completo a primeira vez que for referido, seguido da sigla entre parêntesis [ex: Instituto Nacional de Estatística (INE)].

Título

Deve ser conciso, exprimindo o conteúdo. Se necessário, usar subtítulo. É apresentado em maiúsculas a negrito e centrado.

PUBLISHING RULES

Finisterra uses the [RCAAP](#) platform for submission and peer review of submitted manuscripts.

Types of documents

Finisterra publishes articles, summaries and bibliographical updates, in addition to short news of recent scientific developments.

Size of manuscripts

Articles must not exceed 50,000 characters with spaces, including abstract and keywords in two languages, references, figures and tables.

Bibliographical notes and summaries must not exceed 30,000 characters with spaces

Bibliographical updates, Commentary, Book Review and news should have a maximum of 10,000 characters with spaces.

Formatting of text and sections

The originals must be prepared in digital form, using a recent version of Microsoft Word, OpenOffice or RTF. The file must be identified by the 1st author's last name, followed by `_txt` and the extension of the Word version. (Ex: Castro_txt.docx).

The text of the manuscript is presented in double space, uses a 12-point font and, where relevant, uses italics instead of underlining (except for URLs); the indications of figures and tables are inserted in the text, not at the end of the document in the form of attachments.

The chapters must be numbered using Roman numerals and the titles typed in capital letters. Sub-chapters must be numbered using Arabic numerals, and typed in bold lowercase.

The bibliographical indication of an author in the course of the text must be made by the surname, only with an initial capital letter, followed by the date of the work and, if it is a citation, indicating the pages [eg: Couto (2010) or (Alves, 2011) or (Ribeiro, 2011: 23-24)].

Being 2 authors should use “&” between surnames [ex: (Castro & Alves, 2009)]; if there are three or more authors, the surname of the 1st is followed by “et al.” [eg: (Tavares et al., 2011)]. If abbreviations are required, the name or full title shall be indicated the first time it is mentioned, followed by the abbreviation in brackets [eg: Instituto Nacional de Estatística (INE)].

Title

Should be concise and informative. A subtitle may be used if necessary. Should be typed in bold capitals and centered.

Autores/As

O nome dos/as autores/as é escrito em maiúsculas pequenas, sob o título do texto, à direita (ex. FRANCISCA ALVES)

A seguir ao nome insere-se uma nota que indica a situação profissional e o e-mail de cada autor/a.

A sequência dos nomes dos/as autores/as é da responsabilidade dos próprios.

Resumos

São apresentados resumos em português, inglês e francês, para além da língua do texto.

A tradução do resumo inclui obrigatoriamente a tradução do título.

A dimensão do resumo é de cerca de 1500 caracteres com espaços.

O resumo deve exprimir o conteúdo do texto, ressaltando os aspetos essenciais, sem que o leitor precise de consultar o texto. Não devem incluir-se nos resumos referências bibliográficas nem citações.

No fim de cada resumo são apresentadas palavras-chave, num máximo de cinco.

Notas de pé de página

Não se incluem notas de pé de página, exceptuando a afiliação dos/as autores/as.

Não se aceitam notas que sejam meras referências bibliográficas.

As notas que forem imprescindíveis (no máximo até 10) terão sequência numérica árabe e ficarão no final do texto.

Figuras

A palavra “figura” contempla os seguintes tipos de imagens: mapas, gráficos, desenhos, fotografias, infografias, etc.

Deve sempre existir uma versão a preto e branco de todas as figuras a cores, pois a Finisterra não imprime o manuscrito a cores. Caso o/a autor/a tenha interesse em que isso aconteça, serão cobrados os respetivos custos.

As figuras a cores apenas ficarão disponíveis online.

O título surge em duas línguas (original do texto e em inglês), deve ser conciso exprimindo o conteúdo da imagem. Deve ser feito um ficheiro separado, com os títulos das figuras, numeradas em árabe, em duas línguas. Esse ficheiro deve ser identificado pelo apelido do/a 1º autor/a, seguido de `_fig` e da extensão do Word (ex: `Durão_fig_docx`).

Todas as figuras devem ser referidas no texto, usando a palavra “figura” se esta ficar no meio da frase, ou a abreviatura “fig.” caso se usem parêntesis [ex: (fig. 1)].

Cada figura deve ser enviada em ficheiro individualizado/separado do texto (que não deve exceder 5 MB; o conjunto não pode ultrapassar os 30 MB), em formato `.jpeg`, `.tiff`, `.bpm`, `.gif`, `.png`, com uma resolução não inferior a 300 dpi. Cada ficheiro individualizado é identificado pelo apelido do/a primeiro/a autor/a, nº da figura e extensão (ex: `Durão_fig. 2. jpeg`).

Authors

The author's names should be typed in small capitals, beneath the title aligned to the right (eg: FRANCISCA ALVES). Following the name, insert a note indicating the professional situation and the e-mail of each. The sequence of the names of the authors are their own responsibility.

Abstracts

Two abstracts should be submitted one in the language used in the text and the other one in one of languages accepted by the journal.

The translation of the abstract must include the translation of the title

The abstract should convey the contents of the article, emphasizing the essential aspects, so that the reader gets a clear idea of the manuscript before reading it.

No references or citations should be included in the abstracts.

Each abstract should have approximately 1,500 characters including spaces. A maximum of five keywords should be provided at the bottom of each abstract.

Endnotes

No endnotes are allowed with the exception of authors' affiliations.

Notes with bibliographic references will not be accepted. All notes deemed indispensable (not more than 10) should be numbered sequentially in Arabic numerals and presented at the end of the manuscript.

Figures

Figures may include maps, graphs, drawings, photographs, infographics, etc.

The title should be concise and informative.

Please provide a separate file with the titles of figures in two languages, numbered using Arabic numerals. This file must be identified by the 1st author's surname, followed by `_fig` and extension of the Word version. Ex: `Durão_fig_docx`

All figures should be mentioned in the text by the word figure if it appears in mid-sentence or by the abbreviation fig. if parentheses are used Ex: (fig. 1).

Pictures must be submitted as separate image files in jpeg, tiff, png, gif or bpm formats, with a resolution of no less than 300 dpi. Each figure file must not exceed 5 MB and the total cannot exceed 30 MB. Each figure is identified by the name of first author, figure number and extension. Ex: `Durão_fig. 2. jpeg`.

The figures should have sufficient quality and legibility to allow reduction for the journal pages.

Reproduction will be in black and white, unless the author bears the cost for colour reproduction.

As figuras devem ter qualidade e legibilidade suficientes de forma a permitir redução para a mancha da revista.

A reprodução em papel será feita a preto e branco, salvo se o/a autor/a custear as despesas para reprodução a cor.

Nas convenções deve evitar-se a multiplicação de escalas de cinzentos, pela dificuldade de distinção entre elas, sendo aconselhado o uso de escalas de cinzento que permitam fácil leitura.

As legendas devem ser simples mas claras.

A fonte só deve ficar expressa, se tiver havido recurso a autores/as que não os do texto.

Quadros

Os quadros devem ser incluídos no texto e aí mencionados através de numeração romana.

Os títulos devem ser claros mas sintéticos, em duas línguas.

Devem evitar-se quadros que não caibam numa só página.

Os quadros devem ser simples, evitando frases longas, números extensos e demasiadas casas decimais.

A formatação dos quadros contempla linhas horizontais, sem limites verticais exteriores, sendo permitidas linhas verticais internas (ver números anteriores da revista).

A fonte só deve ficar expressa, se tiver havido recurso a autores/as que não os do texto.

Referências bibliográficas

Inclui exclusivamente as referências bibliográficas citadas no texto.

É inserida no final do texto, com o título “Referências Bibliográficas”.

Apresentada por ordem alfabética.

As referências bibliográficas não devem aparecer em notas de rodapé.

No caso de existirem diversas obras do/a mesmo/a autor/a segue-se a ordem cronológica, com a obra mais recente em primeiro lugar.

Se existir mais do que uma obra do mesmo ano e autor/a acrescentam-se à data as letras “a”, “b”, “c”, etc.

A Finisterra segue as Normas APA.

Direitos de Autor

Cabe aos/às autores/as dos manuscritos obter autorização para publicação de material sujeito a Direitos de Autor.

Direitos de Edição

Os direitos de edição pertencem ao Centro de Estudos Geográficos do Instituto de Geografia e Ordenamento do Território da Universidade de Lisboa.

A edição de um texto submetido à Finisterra para publicação implica que seja um original.

A publicação implica a aceitação das “normas para submissão de manuscritos”, “deveres dos/as autores” e o envio de uma “carta de aceitação”.

Multiplication of gray scales should be avoided due to the difficulty of distinguishing between them.

Legends should be concise and clear.

Whenever a picture does not belong to the author of the manuscript, its source should be mentioned.

Tables

Tables should be included in the text and referred to therein using Roman numerals.

The headings should be clear and concise, and typed in two languages

Tables that do not fit on a single page should be avoided.

Tables should be as simple as possible, avoiding long sentences, and large numbers with too many decimal places.

The format of tables should have horizontal lines without outer vertical limits; internal vertical limits are allowed (see the journal’s earlier issues).

Whenever a table does not belong to the author of the manuscript, its source should be mentioned.

References

Includes only those cited in the text.

Are included at the end of the text, with the title “REFERENCES”.

Must be in alphabetical order.

Must not appear as footnotes.

In case there are several works by the same author, references must follow chronological order, with the most recent one first.

Whenever there are several works of the same year and by the same author letters a, b, c, etc. should come after the date.

For citation reasons is highly recommended bibliographic information in English.

APA Citation Style

Authors’ rights

It is the authors’ duty to obtain permission for publication of materials subject to copyright.

Edition rights

The publishing rights belong to the Centre for Geographical Studies of the Institute of Geography and Spatial Planning of the University of Lisbon.

The edition of a text submitted to the Finisterra for publication implies that it is an original.

The publication implies acceptance of the “norms for submission of manuscripts”, “authors’ duties” and the sending of a “letter of acceptance”.

Conditions for submission

As part of the original manuscript submission process, authors are required to verify compliance of the submission with respect to all clauses listed in this section.

Condições Para Submissão

Como parte do processo de submissão de manuscritos originais, os/as autores/as são obrigados/as a verificar a conformidade da submissão em relação a todas as cláusulas listadas nesta secção. As submissões que não estiverem de acordo com as normas serão devolvidas aos/as autores/as. Sublinha-se que a contribuição é original e inédita e não se encontra sob revisão ou para publicação por outra revista ou editora. Caso contrário, deve-se justificar em “Comentários ao Editor” na plataforma [RCAAP](#) (a Diretora e a Comissão Executiva avaliarão a pertinência da publicação nestas condições).

O texto segue os padrões de estilo e requisitos bibliográficos descritos em “Instruções para Autores/as”, na secção “Sobre a Revista”, na plataforma [RCAAP](#) ou no site da [Finisterra](#).

Em caso de submissão na Plataforma [RCAAP](#) a uma “Secção” (ex. artigos), verificar se as instruções disponíveis em “Assegurando a Revisão Cega por Pares” foram seguidas.

Declaração de direito autoral

Os textos são originais, não publicados nem submetidos a outras revistas.

A reprodução de material sujeito a direitos de autor foi antecipadamente autorizada.

As opiniões expressas nos textos submetidos à Finisterra são da responsabilidade dos/as autores/as.

Os/As autores/as comprometem-se a seguir as “[Normas para submissão de manuscritos](#)”, na plataforma [RCAAP](#) ou no site da [Finisterra](#).

Sempre que o texto precisar de sofrer alterações, por sugestão dos Revisores Científicos e/ou da Comissão Executiva, os/as autores/as comprometem-se a aceitar essas sugestões e a introduzi-las nas condições solicitadas. Sempre que houver alterações de que os/as autores/as discordem, devem ser apresentadas as respectivas justificações, caso a caso.

Política de privacidade

Os nomes e endereços fornecidos nesta revista serão usados exclusivamente para os serviços prestados por esta publicação, não sendo disponibilizados para outras finalidades ou a terceiros.

Direitos de publicação

Todos os direitos de publicação pertencem ao [Centro de Estudos Geográficos](#) na sua qualidade de Editor da Revista Finisterra.

Submissions that do not conform to the standards will be returned to the authors.

It should be emphasized that the contribution is original and unpublished and is not under review or for publication by another journal or publisher. Otherwise, it should be justified in “Comments to the Editor” in the [RCAAP](#) platform (the Director and the Executive Committee will evaluate the pertinence of the publication in these conditions).

The text follows the style standards and bibliographic requirements described in “Instructions for Authors”, in the section “About the Magazine”, in the [RCAAP](#) platform or in the Finisterra website.

In the case of a submission to the [RCAAP](#) Platform for a “Section” (eg. articles), check that the instructions in “Ensuring the Blind Review by Peers” were followed.

Copyright statement

The texts are original, not published or submitted to other journals or editors.

Reproduction of copyrighted material has been authorized in advance.

The opinions expressed in the texts submitted to the Finisterra are the responsibility of the authors.

The authors undertake to follow the “Norms for submitting manuscripts”, on the [RCAAP](#) platform or on the Finisterra website.

Whenever the text needs to change, at the suggestion of the Scientific Reviewers and / or the Executive Committee, the authors undertake to accept these suggestions and to introduce them in the requested conditions. Whenever there are changes that the authors disagree with, the respective justifications should be presented, case by case.

Privacy policy

The names and addresses provided in this journal will be used exclusively for the services provided by this publication and are not available for other purposes or to third parties.

Publication rights

All publication rights belong to the [Centre of Geographical Studies](#) in its capacity as Editor of the Journal Finisterra.

PUBLICAÇÕES DO CENTRO DE ESTUDOS GEOGRÁFICOS

MEMÓRIAS

	€
Alcoforado M J (1992) <i>O clima da Região de Lisboa</i> . 15, 347 p.	15,00
Alegria M F (1990) <i>A organização dos transportes em Portugal (1850-1910). As vias e o tráfego</i> . 12, 560 p., fig. e mapas	10,00
Dias M H (1991) <i>Leitura e comparação de mapas temáticos em geografia</i> . 13, 433 p., fig. e mapas	10,00
Fonseca M L (1990) <i>População e território. Do país à área metropolitana</i> . 14, 416 p.	15,00

PUBLICAÇÕES AVULSAS

Amaral A (2016) <i>Bibliografia Científica de Ilídio Amaral</i> . 133 p.	5,00
Amaral A (1996) <i>Bibliografia Científica de Ilídio Amaral</i> . 106 p.	6,50
Barata Salgueiro T, Cachinho, H (Eds.) (2011) <i>Retail Planning for the Resilient City. Consumption and Urban Regeneration</i> . 332 p.	15,00
Cavaco C (2016) <i>Novas elites, novas mobilidades em turismo. Fluxos e territórios</i> . 415 p.	20,00
Cavaco C (coord) (2008) <i>Turismo. Inovação e desenvolvimento (Actas do I Seminário “Turismo e Planeamento do Território”)</i> . 393 p.	20,00
Daveau S (2010) <i>Um antigo mapa de Portugal (c. 1525). Reconstituição a partir do Códice de Hamburgo</i> . 359 p. CD-ROM	20,00
Daveau S (1998) <i>Bibliografia científica de Orlando Ribeiro (2.ª Parte, 1981-95)</i>	1,00
Dias M H, Botelho T, Coronel Henrique F (Coord.) (1999) <i>Quatro séculos de imagens da cartografia portuguesa, (2ª Ed.)</i> , LIV p. + 71 p.	20,00
Fonseca M L (coord) (2008) <i>Cities in movement. migrants and urban change</i> . 281 p.	20,00
Fonseca M L (coord.) (2006) <i>Desenvolvimento e Território: Espaços Rurais Pós-Agrícolas e Novos Lugares De Turismo E Lazer</i> . 361 p.	20,00
Gaspar J, Vale M (1998) <i>Desenvolvimento industrial e território (actas do seminário internacional)</i> . 326 p.	12,50
Henriques E B, Sarmento J. M, Lousada, M A (Eds.) (2010) <i>Water and Tourism Resources Management, Planning and Sustainability</i> . 269 p.	20,00
Medeiros E J R (2009) <i>O Processo de Cooperação Transfronteiriça na EU. Os casos de estudo do INTERREG-A nas regiões de fronteira: Portugal-Espanha e Suécia-Noruega</i> . 144 p.....	14,00
Medeiros I M (2011) <i>Dinâmicas socioeconómicas e governanças no litoral norte de Moçambique (Província de Cabo Delgado)</i> . 163 p.	12,00
Moreira, L M (2011) <i>O Alto Minho na Obra do Engenheiro Militar Custódio José Gomes de Villasboas</i> . 349 p.	10,00
Oliveira F R de (coord) (2012) <i>Leitores de mapas: dois séculos de história da cartografia em Portugal</i> . 191 p.	5,00
Oliveira F R, Mendoza Vargas H (2010) <i>Mapas de metade do mundo. A cartografia e a construção territorial dos espaços americanos: séculos XVI a XIX</i> . 643 p.	20,00

Oliveira F R, Esteves M H (2012) <i>IV Simpósio Ibero-Americano de História da Cartografia</i> . Biblioteca Nacional de Portugal, Lisboa, 11 - 14 de Setembro de 2012 – Relatório. 94 p.	8,00
Pires I M (ed.) (2008) <i>A integração dos Mercados Ibéricos: um processo dependente e territorialmente diferenciado?</i> 201 p.	18,00
Simões J M, Ferreira C (Eds) (2009) <i>Turismos de nicho: motivações, produtos, territórios</i> . 411 p.	20,00
Simões J M (concepção), Costa E M da, Henriques E B, Queirós M, Lousada M A, Neves M (colaboração) (2007) <i>Portugal: Olhares da Geografia</i> . 211 p.	50,00
Vários (2007) <i>Geophilia: o sentir e os sentidos da Geografia Homenagem a Jorge Gaspar</i> . 717 p.	25,00

PUBLICAÇÕES DOS GRUPOS DE INVESTIGAÇÃO (*)

Abreu D de (2011) (1ª reimpressão) <i>Análise de Dados II. Programa</i> . E.P-R.U., 69: 114 p. + 288 p (Anexos)	22,50
Abreu D de (2006) <i>Análise de Dados II. Programa</i> . E.P.R.U., 69: 150 p.	Esgotado
Abreu D de (1993) <i>Programa de Análise Regional e Urbana</i> . E.P.R.U. ¹ , 40: 111 p.	Esgotado
Alberto A (2001) <i>O contributo da educação geográfica na educação ambiental</i> . <i>A Geografia no Ensino Secundário</i> . E.G.H.R. ² , 43: 177 p. + anexos	18,50
Alcoforado, M J (2010) <i>Climatologia Urbana para o Ensino</i> . CliMA, 3: 179 p.	Esgotado
Alcoforado M J (1993) <i>Programa de Climatologia</i> . A.I.G-E. ³ , 16: 99 p.	Esgotado
Alcoforado M J, Alegria M F, Pereira A R, Sirgado C (2009) <i>Domínios Bioclimáticos de Portugal. Definidos por comparação dos índices de Gaussen e de Emberger</i> . CliMA, 1: 57 p. e mapas (reedição).....	8,00
Alcoforado M J, Andrade H, Lopes A, Oliveira S (Eds) Frago M, Lombardo M, Matzarakis A (2008) <i>Estudos sobre cidades e alterações climáticas</i> . A.I.G-E., 8: 108 p.	12,00
Alcoforado M J, Dias M H (2002) <i>Imagens climáticas da Região de Lisboa</i> . A.I.G-E. (CD-ROM).	5,00
Alcoforado M J, et al. (eds) (2004) <i>Urban climate studies in Lisbon</i> . A.I.G-E., 1: 72 p.	10,00
Alcoforado M J, Lopes A, Andrade H, Vasconcelos J (2005) <i>Orientações climáticas para o Ordenamento em Lisboa</i> . Área de Investigação de Geo-Ecologia, 4: 81 p.	Esgotado
Alegria J M (2004) <i>As migrações pendulares de trabalho geradas por Évora</i> . E.P.R.U., 58: 213 p.	18,00
Almeida D (2011) <i>Planeamento e gestão de frentes de água. A frente ribeirinha norte de Almada</i> . TERRiTUR, 3: 112 p.	10,00
Alves T, Carvalho F T (org. e ed.) (2012) <i>Portugal. Vinte anos de integração na Europa</i> . <i>Mudanças e Perspectivas</i> . MOPT, 102 p.	10,00
Alves T (2010) <i>Geografia da Noite: Conhecer, Compreender, e Repensar os Territórios</i> . TERRiTUR: 176 p.	14,00

* Algumas das publicações esgotadas estão disponíveis online.

¹ E.P.R.U – Estudos para o Planeamento Regional e Urbano.

² E.G.H.R. – Estudos de Geografia Humana e Regional.

³ A.I.G-E – Área de Investigação de Geo-Ecologia.

Alves T (2005) <i>Serviços e desenvolvimento que oportunidades para as áreas rurais</i> . E.P.R.U., 62: 118 p.	15,00
Alves T (2005) <i>Geografia dos serviços</i> . E.P.R.U., 65: 176 p.	12,00
Andrade H, Vieira R (2005) <i>O estudo climático de um Espaço Verde de Lisboa: o Jardim da Gulbenkian</i> . A.I.G-E., 5: 45 p.	12,00
André I (2005) <i>Metodologias de investigação em geografia humana</i> . E.G.H.R.: 90 p.	12,50
Arrabaça P (2003) <i>Formas urbanas na cidade construída. Agualva-Cacém, 1953-2001</i> . E.P.R.U., 57: 286 p.	20,00
Aurindo M J (2006) <i>Portugal em Cartaz – representações do destino turístico</i> . E.G.H.R., 48: 208 p.	15,00
Avelino J L (1998) <i>O protagonismo territorial das cidades intermédias. O sistema urbano local de Santarém/Almeirim/Cartaxo</i> . E.P.R.U., 48: 315 p.	20,00
Barata H D (1996) <i>O Porto de Lisboa. O porto, a economia regional e o território</i> . E.P.R.U., 44: 188 p.	10,00
Barata Salgueiro T (1993) <i>Programa de geografia urbana</i> . E.G.H.R., D6: 126 p.	Esgotado
Barata Salgueiro T (1998) <i>Globalização e reestruturação urbana</i> . E.G.H.R., D7: 118 p.	Esgotado
Barata Salgueiro T (2002) <i>Lisboa e os desafios da nova economia</i> . E.G.H.R., 44: 132 p.	18,00
Cavaco C (2004) <i>Repensar Portugal na Europa. Perspectivas de um país periférico</i> . E.P.R.U., 59: 135 p.	15,00
Cavaco C (1999) <i>Desenvolvimento rural desafio e utopia</i> . E.P.R.U., 50, 455 p.	20,00
Cavaco C (coord.) (2002) <i>Repensar Portugal na Europa, perspectivas de um país periférico</i> . E.P.R.U., 55: 393 p.	20,00
Cavaco C (coord.) (1995) <i>As regiões de fronteira. Inovação e desenvolvimento na perspectiva do mercado único europeu</i> . E.P.R.U., 43: 408 p.	Esgotado
Cavaco C, Ramos A, Gomes H (1999) <i>O tapete no desenvolvimento local de Arraiolos</i> . E.P.R.U., 47: 56 p.	4,00
Cavaco C, Fonseca M. L. (2001) <i>Território e turismo no Brasil</i> . E.P.R.U., 53: 225 p.	18,00
Claudino S (1995) <i>Ensino superior português, diplomados e desenvolvimento regional</i> . E.G.H.R., B9: 220 p.	11,00
Correia S (2013) <i>Análise de padrões temporais e espaciais de descargas eléctricas atmosféricas em Portugal Continental</i> . Clima, 5: 124 p.	15,00
Dias M H (2007) <i>Cartografia temática: programa</i> . A.I.G-E., 6: 146 p.	Esgotado
Dias M H (coord.) (2003) <i>Contributos para a história da cartografia militar portuguesa</i> . CEG-IgeoE (CD-ROM)	20,00
Dias M H (1993) <i>Expressão gráfica</i> . (2ª Edição), 11: 71 p.	Esgotado
Ferreira A B, Ramón J, Román V, Zêzere J L, Rodrigues M L (1999) <i>A glaciação Plistocénica da Serra do Gerês</i> . A.G.F.A. ⁴ , 37: 151 p.	Esgotado
Ferreira D de B (2005) <i>Geografia física dos oceanos</i> . A.G.F.A.: 240 p.	20,00
Ferreira D de B (1993) <i>Agroclimatologia</i> . A.G.F.A., 34: 119 p.	5,00
Fonseca M L (1993) <i>Programa de geografia económica</i> . E.P.R.U., 39: 106 p.	5,00
Fonseca M L (coord.) (1995) <i>Lisboa: abordagens geográficas</i> . E.P.R.U., 42: 136 p.	9,00
Fonseca M L (2005) <i>Migrações e território, programa</i> . E.P.R.U.: 202 p.	Esgotado

⁴ A.G.F.A – Área de Geografia Física e Ambiente.

Fonseca M L, Malheiros J (2005) <i>Social integration & mobility: education, housing & health</i> . E.P.R.U., 67: 154 p.	15,00
Fonseca M L, Malheiros J, Esteves A, Caldeira M J (2002) <i>Immigrants in Lisbon – routes of integration</i> . E.P.R.U., 56: 111 p.	Esgotado
Fragoso M (2004) <i>O contexto atmosférico dos episódios de precipitação intensa no Sul de Portugal</i> . A.G.F.A., 39, 148 p.	20,00
Gaspar J, Kulhe E, Schätzl L (1998) <i>Effects of the European Integration Process on the Spatial Economic Development in Portugal</i> . E.P.R.U., 46: 159 p.	7,50
Gaspar J, Pires I, Henriques E B (2000) <i>Towards a rural-urban partnership in Europe. Some findings from SPESP study</i> . E.P.R.U., 51: 165 p.	12,50
Leal M (2008) <i>As cheias rápidas em bacias hidrográficas da AML Norte: factores condicionantes e desencadeantes</i> . SLIF, 8: 136 p.	15,00
Lopes A (2005) <i>Modificações no clima de Lisboa como consequência do crescimento urbano. Vento, ilha de calor de superfície e balanço energético</i> . A.I.G-E, 3: (CD).	5,00
Malheiros J M (2009) <i>Ambiente social urbano – programa da unidade curricular</i> . NETURB: 103 p.	14,00
Marques R J (2000) <i>Desenvolvimento local em espaço rural e novas competências</i> . E.G.H.R., 42, 193 p.	15,00
Medeiros C A (1999) <i>A Ilha de S. Jorge (Açores)</i> . E.G.H.R., C17: 67 p.	5,00
Mora C (2006) <i>Climas locais da Serra da Estrela. Características regionais e particularidades locais dos planaltos e do alto vale do Zêzere</i> . A.I.G-E, 7: (CD-ROM)	5,00
Moreira F J (1994) <i>O Turismo em Espaço Rural</i> . E.G.H.R., B8: 225 p.	Esgotado
Morgado P, Rocha J (2008) <i>Modelação geográfica de indicadores de desenvolvimento sustentável. Uma aplicação à área metropolitana de Lisboa</i> . E.P.R.U. 71: 137 p.	17,00
Neto C S (1993) <i>A flora e a vegetação dos meios palustres do Superdistrito Sadense</i> . A.I.G-E., 96 p.	7,50
Neto C S (2009) <i>Fitogeografia de Portugal</i> . CliMA, 2: 246 p.	20,00
Neto C S (2012) <i>Ambiente e Biodiversidade: Programa</i> . CliMA, 4: 159 p.	15,00
Neves M (2006) <i>Os sistemas litorais da Estremadura norte: classificação e caracterização geomorfológica</i> . DILIF, 4: 118 p.	12,50
Oliveira F R, Esteves M H (2012) <i>IV Simpósio Ibero-Americano de História da Cartografia – Biblioteca Nacional de Portugal, Lisboa, 11 - 14 de Setembro de 2012 – Relatório</i> . HEGEC: 94 p.	8,00
Oliveira P (2003) <i>Inundações na cidade de Lisboa. Guia de Hidrogeografia Urbana</i> . DILIF ⁵ , 181 p.	15,00
Paixão R (2012) <i>Avaliação da vulnerabilidade biofísica do sistema dunar de Peniche-Baleal</i> . SLIF, 9: 147 p.	15,00
Pereira A R (2008) <i>Sistemas litorais: dinâmicas e ordenamento</i> . DILIF, 5: 113 p.	15,00
Pereira A R, Regnaud H, Dias J A, Laranjeira M M (1994) <i>Contribuições para a geomorfologia e dinâmicas litorais em Portugal</i> . L.A.G.F ⁶ , 35: 91 p.	Esgotado
Pereira A R, Ramos C e colaboradores (2000) <i>Contrastes espaciais concelhios de algumas componentes ambientais em Portugal Continental</i> . DILIF, 1: 40 p.	Esgotado

⁵ DILIF – Linha de Investigação em Dinâmica Litoral e Fluvial.

⁶ L.A.G.F – Linha de Acção de Geografia Física.

Ramos C (2009) <i>Dinâmica fluvial e ordenamento do território. Programa de unidade curricular do 2.º ciclo</i> . SLIF, 8: 96 p.	15,00
Ramos C (2005) <i>Programa de hidrogeografia</i> . DILIF: 122 p. http://www.ceg.ul.pt/download/Publicacoes_Download/CRamos/Programa_Hidrogeografia.pdf	Online
Reis J, Torres A, Mendes L, Lopes P (2004) <i>Boas práticas na educação geográfica</i> . E.G.H.R., 46: 177 p.	18,00
Rocha J, Sousa P M (2007) <i>Integração de dados estatísticos na classificação de imagens de satélite</i> . E.P.R.U., 70: 158 p.	17,50
Rodrigues M L (2009) <i>Geodiversidade, Património Geomorfológico e Geoturismo</i> . TERRiTUR: 123 p.....	15,00
Sarmento J, Henriques E B (Eds) (2013) <i>Tourism in the global south: heritages identities and development</i> . TERRiTUR: 250 p.	20,00
Simões J (2009) <i>Geografia do Lazer e do Turismo. Programa</i> . E.P.R.U., 66: 171 p. (reedição)	12,00
Taborda J P, Alcoforado M J, Garcia J C (2004) <i>O clima do sul de Portugal no século XVIII</i> . A.I.G-E., 2: 211 p. http://clima.ul.pt/images/pdf/pub/b_mja_2004_climasulportugal.pdf	Online
Trindade, J (2010) <i>Monotorização e análise de indicadores da dinâmica de praias expostas</i> . SLIF, 7: 120 p.	15,00
Vale M (coord.) (2001) <i>Desinvestimento e impactos económicos, sociais e territoriais</i> . E.P.R.U., 54: 289 p.	20,00
Vale M (2005) <i>Teorias e políticas de desenvolvimento regional</i> . E.P.R.U., 63: 96 p.	15,00
Vários (1994) <i>Regional Conference of the International Geographical Union</i> . E.P.R.U., 41: 109 p.	6,00
Vários (2000) <i>28th International Congress of the International Geographical Union</i> . E.P.R.U., 52: 116 p.	7,50
Vários (2002) <i>Olhares sobre o território e a espacialidade</i> . E.G.H.R.: 152 p.	18,00
Vários (2005) <i>Cartografia Militar Portuguesa dos séculos XVIII e XIX</i> . 176 p.	Esgotado
Ventura J E (1996) <i>Aspectos da Distribuição Espacial das Chuvas no Sul de Portugal</i> . A.G.F.A., 36: 92 p.	Esgotado
Zêzere J L (2001) <i>Distribuição do Ritmo dos Movimentos de Vertente na Região a Norte de Lisboa</i> . A.G.F.A., 38: 167 p.	Esgotado
Zêzere J L (2005) <i>Dinâmica de Vertentes e Riscos Geomorfológicos, Programa</i> . A.G.F.A., 41: 128 p.	Esgotado

APONTAMENTOS DE GEOGRAFIA

Série Investigação

	€
Barata Salgueiro T, Cachinho H (2002) <i>Comércio, consumo e (re)produção do espaço urbano</i>	3,00
Barata Salgueiro T, Cachinho H (2006) <i>As Relações Cidade - Comércio. Dinâmicas de evolução e modelos interpretativos</i>	2,50
Benko G (2000) <i>Mundialização da economia e metropolização do Mundo</i>	2,00
Borges B, Duarte A, Paixão R, Pedro P, Ramos C (2007) <i>Cheias Rápidas em Áreas Urbanas e sua Percepção: o caso da Bacia da R.ª de Odivelas</i>	4,00
Esteves A, Caldeira M J (2000) <i>Reiventando culturas: contribuições da comunidade cabo-verdiana para a dinâmica cultural de Lisboa</i>	3,00
Fernandes A, Santos C, Neto L, Ricardo S, Pereira A R (2004) <i>Turismo Natureza no concelho de Marvão. Uma proposta condicionada em Agosto/Setembro de 2003</i>	2,50
Gaspar J (2000) <i>Perspectivas da Geografia para o século XXI</i>	3,00
Gaspar J (2001) <i>Developing cohesive cities: a perspective from the ground</i>	2,00
Gaspar J (2001) <i>The structuring role of urban systems in Peripheral European Regions</i>	3,00
Henriques E B (2000) <i>As indústrias culturais e o sector económico da cultura. Questões conceptuais e metodológicas</i>	1,50
Lopes A, Vieira H (2001) <i>Heat fluxes from Landsat images</i>	3,50
Lousada M A (2003) <i>The police and the issues of urban spaces, 1780-1830</i>	1,50
Medeiros C A (2000) <i>Ponta Delgada no contexto das cidades insulares portuguesas</i>	1,50
Pereira A R (2000) <i>Risco em ambiente litoral</i>	1,50
Pereira A R, Neves M (2000) <i>The interaction between marine and sub-aerial processes in the evolution of rocky coasts. The example of Castelejo - SW, Portugal</i>	1,50
Pereira A R, Laranjeira M M, Neves M (2000) <i>A resilience checklist to evaluate coastal dune vulnerability</i>	2,25
Pereira, A R; Zêzere, J L; Morgado, P (2006) <i>Recursos naturais em Portugal: da inventariação à avaliação das potencialidades do território</i>	3,50
Rodrigues M L (2008) <i>A cartografia geomorfológica: evolução, conceitos e metodologias (O mapa geomorfológico de pormenor e alguns aspectos de aplicação)</i>	2,50
Vale M (2000) <i>How successful is Lisbon and Tagus valley. Former peripheral european region?</i>	1,50
Vieira G T (2000) <i>Cálculo do efeito de sombra com o Sistema de Informação Geográfica ILWIS 2.1</i>	2,50
Zêzere J L (2000) <i>A classificação dos movimentos de vertente: tipologia, actividade e morfologia</i>	2,00
Zêzere J L, Pereira A R, Sousa P M (2006) <i>Perigos naturais e tecnológicos no território de Portugal Continental</i>	3,00

Série Ensino

Gaspar J, Henriques E B, Vale M (2000) <i>Lisboa: porta para o Sudoeste Europeu</i>	3,00
---	------

REFEREES 2016

A Diretora e a Comissão Executiva da Finisterra estendem o seu agradecimento a todas as pessoas que fizeram um extenso trabalho de revisão – dos textos submetidos – para a revista.

brigada por partilharem a vossa experiência profissional. Reconhecemos que o sucesso da revista depende do entusiasmo, voluntarismo e apoio contínuos do nosso painel de peritos e peritas.

Colaboraram com a revisão de textos durante 2016:

Alberto Gomes	Helena Esteves	Maria Assunção Gato
Alexandra Lousada	Herculano Cachinho	Maria Chuva
Alexandre Pinto	Horácio Capel	Maria Encarnação Spósito
Alina Esteves	Isabel André	Maria João Alcoforado
Álvaro Domingues	Isabel Serra	Maria José Roxo
Ana Azevedo	Jennifer McGarrigle	Maria Prats Ferret
Ana Correia	Jesus Monteagudo	Maria Rita Duarte Raposo
Ana Estevens	João Cabral	Mário Pereira
Ana Ramos Pereira	João Carlos Jarochinski	Mário Vale
André Carmo	João Ferrão	Nelson Gasparetto
Angel Cebollada	João Guerra	Nuno Marques da Costa
Ângela Santos	João Luís Fernandes	Nuno Soares
Antoni Tulla	João Mourato	Patrícia Abrantes
António Lopes	João Sarmento	Paulo Madeira
Aquilo Machado	João Verde	Paulo Morgado
Artur Cristóvão	Joaquin Farinós	Paulo Neto
Beatriz Padilla	Jorge Brito	Rafaello Bergonse
Carlos Balsas	Jorge Malheiros	Ricard Alegret
Carlos Ferreira	Jorge Rocha	Ricardo Garcia
Carlos Neto	Jorge Trindade	Roberto Falanga
Catarina Ramos	José Afonso Teixeira	Rosa Estanqueiro
César Martins	José Manuel Simões	Rosa Ester
Clara Rocha	José Pimenta	Sandra Oliveira
David Vale	José Stevaux	Sara Encarnação
Denise Bomtempo	Joseli Silva	Sérgio Oliveira
Eduarda Marques da Costa	Kalliopi Sapountzaki	Sílvia Ortigoza
Eduardo Brito-Henriques	Lorenzo López Trigal	Simone Preuss
Elisa Freitas	Lucir Alves	Simone Tulumello
Enric Mendizabal	Luís Carvalho	Sónia Pereira
Eusébio Reis	Luís Moreno	Sueli Siqueira
Fátima Ferreiro	Manuel Castelo Branco	Suzanne Daveau
Fernanda Carmo	Manuel Madeira	Teresa Barata-Salgueiro
Filipe Beja	Manuel Pinheiro	Teresa Correia
Flávia Martins	Marc Pradel	Teresa Santos
Francisco Roque Oliveira	Marcelo Fragoso	Vanice Selva
Gilberta Rocha	Margarida Queirós	

FINISTERRA

REVISTA PORTUGUESA DE GEOGRAFIA

ASSISTENTES EDITORIAIS / *EDITORIAL ASSISTANTS*

Rute VIEIRA
Daniela FERREIRA

TRADUÇÃO E REVISÃO / *TRANSLATION AND REVISION*

Francês – Suzanne DAVEAU
Inglês – Jennifer McGARRIGLE

CAPA / *COVER*

Pedro CALAPEZ

CONTACTOS / *CONTACTS*

Toda a correspondência deve ser dirigida a:
Letters should be addressed to:

FINISTERRA. REVISTA PORTUGUESA DE GEOGRAFIA
CENTRO DE ESTUDOS GEOGRÁFICOS
UNIVERSIDADE DE LISBOA
Edifício IGOT, Rua Branca Edmée Marques,
1600-276 Lisboa, Portugal

E-mail: rev.finisterra@campus.ul.pt
<http://www.ceg.ulisboa.pt/revistafinisterra>
<http://revistas.rcaap.pt/finisterra>
<http://www.ceg.ul.pt/finisterra>
Finisterra Tel: +351 210 442 926

VENDA / *SALE*

Número avulso / *Single issue*: 12 €

Assinatura anual (3 números + correio) / *Annual subscription (3 volumes + postal charge)*
PORTUGAL: 30 € EUROPA; 40 € OUTROS PAÍSES / *OTHER COUNTRIES*

Periodicidade – Quadrimestral
Tiragem – 300 exemplares

Pré-impressão e impressão/ *Pre-printing and printing*:

EUROPRESS - Indústria Gráfica
Rua João Saraiva, 10-A
1700-249 Lisboa

ÍNDICE

EDITORIAL		
João Mourato Paulo Morgado	Editorial	3-6
ARTIGOS		
Margarida Pereira Filipa Ramalhete	Planeamento e conflitos territoriais: uma leitura na ótica da (in)justiça espacial	7-24
Joana Almeida	Leadership in conflict management. The case of tourism <i>versus</i> territory conflict	25-37
Sónia Alves	Conflitos institucionais no âmbito da Capital Europeia da Cultura Porto 2001	39-56
Sofia Santos	Mobility and spatial planning in the Lisbon Metropolitan Area	57-72
Ricardo Mateus Damáris Padilha	Avaliação multicritério da fragilidade do território no Brasil. A silvicultura no Estado do Rio Grande do Sul	73-104
RECENSÃO		
Anna Ludovici	Fear, space and urban planning	105-108
COMENTÁRIO DE AUTOR		
Ursula Caser Cátia Marques Cebola Lia Vasconcelos Filipa Ferro	Environmental mediation: An instrument for collaborative decision making in territorial planning	109-120