

EXPRESSÃO DO PLANEJAMENTO URBANO NO ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO – O PLANO DIRETOR MUNICIPAL DE LISBOA

Urban planning expression in spatial planning – the Master Plan of Lisbon

Ideni Terezinha Antonello*

***Universidade Estadual de Londrina - UEL / Londrina, Paraná**
antonello.uel@gmail.com

RESUMO

O objetivo central deste estudo é apreender a expressão territorial do planejamento urbano, tendo como recorte espacial da investigação o município de Lisboa – Portugal, para atingir esse escopo realizou-se a análise da elaboração e execução das políticas públicas urbanas em Portugal, com foco nos instrumentos de planejamento e gestão urbanos presentes no Plano Diretor Municipal – PDM de Lisboa (PDML, 2012). Considera-se a imbricação entre o ordenamento do território e a elaboração/ concretização das políticas públicas urbanas, uma vez que o reatamento dessas políticas públicas no território redundará na formatação da ordenação do território, por conseguinte, o PDM constitui-se na principal política pública urbana de planejamento urbano, já que a complexidade do tecido urbano em expansão necessita de diretrizes para se ordenar o espaço urbano conforme os diferentes uso do solo que abarca a dinâmica do espaço urbano em constante incerteza, essa própria do processo de mundialização do capital. O resultado da pesquisa evidencia dois elementos que se considerou avanços no PDML (2012) em relação ao monitoramento da política pública urbana. O primeiro refere-se à criação de uma base de dados que passou a integrar o Programa de Execução e Financiamento do Plano, na qual são inseridas as ações materiais previstas nas metas do Plano, essas ações incluídas no banco de dados serão georreferenciadas, além de apresentarem as informações do custo de financiamento e o grau de desenvolvimento da obra. O segundo elemento vincula-se ao primeiro, pois essa base de dados, que articula os serviços municipais, é um instrumento de monitorização da execução das propostas (obras) prevista no PDML, que irá atender à exigência de avaliação desta política pública via a elaboração de relatórios de monitorização que fará parte do relatório do ordenamento do território de Lisboa.

Palavras-chave: Política pública urbana. Instrumentos de planejamento e gestão. Território. Plano Diretor Municipal.

ABSTRACT

The main objective of this search is about learning the expression in territorial planning urban, with the spatial research area of Lisbon - Portugal, to achieve this scope took place the analysis of the preparation and implementation of urban public policies in Portugal, focusing on urban planning and management instruments present in the Municipal Master Plan - PDM Lisbon (2012). Considerated the imbrication of the planning and the development / implementation of urban public policies, since the folding of these public policies in the border or the territory will result in shaping land use planning. The PDM is on the main public policy urban, since the complexity of the fabric urban is expanding needs guidelines to order the urban space according to different land use that including the dynamic urban space in constant uncertainty, this very capital of the process of globalization. The result of the research evidences two elements that were considered advances in the PDML (2012) in relation to the monitoring of urban public policy. The first one refers to the creation of a database that became part of the Program Execution and Financing Plan, in which are inserted the material actions foreseen in the goals of the Plan, these actions included in the database will be georeferenced, in addition to information on the cost of financing and the degree of development of the work. The second one is connected to the first one, since this database, which articulates the municipal services, is an instrument for monitoring the execution of proposals (shell-work) foreseen in the PDML, which will meet the requirement of evaluation of this public policy through the elaboration of monitoring reports, which will form part of the Lisbon regional planning report.

Keywords: Public policy urban. Urban planning and management instruments. Territory. Municipal Master Plan.

1. INTRODUÇÃO

O intuito deste estudo é apreender a expressão territorial do planejamento urbano, tendo como recorte espacial da investigação o município de Lisboa – Portugal. Para atingir esse objetivo, realizou-se a avaliação da elaboração e execução das políticas públicas urbanas em Portugal, sendo que o objeto da pesquisa são os instrumentos de planejamento e gestão urbanos presentes no Plano Diretor Municipal – PDM de Lisboa, de 2012.

A presente análise ancora-se no pressuposto teórico do ordenamento do território como política pública que fomenta alterações na organização e reorganização do território. Por conseguinte, a imbricação entre o ordenamento do território e a elaboração/ concretização das políticas públicas voltadas para o planejamento urbano é intrínseca, uma vez que o reatamento dessas políticas públicas no território redundará na formatação da ordenação do mesmo.

Considera-se que o plano diretor municipal constitui-se como principal política pública de planejamento urbano ou, pode-se dizer, de ordenamento do território, uma vez que a complexidade do tecido urbano em expansão necessita de diretrizes para se ordenar o espaço conforme os diferentes usos do solo (residencial, lazer, equipamentos técnicos e social, comercial, industrial entre outros). Isto significa que a dinâmica desse espaço se encontra em constante incerteza, própria do processo de mundialização do capital, o que fomenta a necessidade de um “compromisso urbano” (ASCHER, 2012) que confronte os desafios colocados aos territórios.

Defende-se a importância da aplicação dos instrumentos democráticos de planejamento e gestão urbanos mediante a formulação de planos com a perspectiva de uma efetiva participação popular, sendo que o envolvimento da sociedade no planejamento visa atacar as desigualdades territoriais e perseguir o interesse coletivo, o que poderia frutificar o fortalecimento do “compromisso urbano” em prol da coletividade.

Ao se pensar no interesse coletivo, é necessário salientar que o mesmo não é fruto de uma decisão que apresente o caráter de interesse geral, com um objetivo em comum, mas parte-se da forma (procedimento) que a decisão da sociedade foi obtida, em outras palavras de que maneira foi pensada, elaborada pelos atores envolvidos, é o que irá atribuir a essência de interesse geral, uma vez que “As divergências e os conflitos resolvem-se assim menos por maiorias, porque são cada vez mais circunstanciais, e mais por compromissos que permitem tratar uma variedade de situações colectivas” (ASCHER, 2012, p.89).

Pode-se ponderar atingir o interesse coletivo mediante a política pública de ordenamento do território torna-se necessário pela possibilidade de ampliação da prática participativa mediante diferentes formas de envolvimento dos atores sociais, os quais produzem o território, desde a elaboração até a aplicação dessas políticas territoriais, pois o cerne do interesse coletivo não se encontra no conteúdo da decisão, mas na prática de tomada desta.

Neste contexto, o presente artigo visa realizar uma discussão do planejamento urbano de Lisboa para entender se as diretrizes deste planejamento abarcam os problemas da cidade, particularmente, em relação à forma como os instrumentos de planejamento e gestão urbanos presentes no plano diretor municipal se propõem a enfrentar os desafios sociais, econômicos e ambientais, marcados pela incerteza da realidade complexa do tecido urbano atual.

Salienta-se que o procedimento metodológico desta pesquisa se dividiu em duas frentes de ações: a) análise de um arcabouço teórico-metodológico sobre a temática da investigação e o estudo as Leis de ordenamento do território em Portugal, particularmente, as voltadas para a escala municipal, visando aclarar a importância de se avaliar o resultado da intervenção no território via políticas públicas; b) execução de pesquisa empírica, mediante trabalho de campo nas Juntas de Freguesia de Lisboa (divisão administrativa do território municipal de Lisboa). Essa investigação ocorreu por meio da aplicação de questionários para os técnicos responsáveis pelo planejamento urbano das Juntas de Freguesia. É importante ressaltar que essas questões foram elaboradas a partir

dos objetivos/termos referência elegidos no Plano Diretor Municipal de Lisboa para cada UOPG (Unidade Operativa de Planejamento de Gestão).

A pesquisa empírica teve como critério central a realização de entrevistas, durante o primeiro semestre de 2015, com intuito da aplicação do questionário para representantes das Juntas de Freguesias, abrangendo uma Junta de cada uma das nove UOPGs. Assim sendo, realizaram-se três entrevistas, cujas respostas foram obtidas de forma integral, totalizando a representação de seis Unidades Operativas de Planejamento de Gestão (1,4,5,7,8 e 9), ou seja, seis Juntas de Freguesia se dispuseram a contribuir com a pesquisa, contudo, outras três afirmaram não ter condições de responder ao inquérito.

Também foi realizada uma entrevista com a arquiteta responsável pela coordenação geral da elaboração e monitoramento do plano diretor municipal, e com uma geógrafa da mesma equipe do respectivo plano, funcionárias da Câmara Municipal de Lisboa.

Por fim, o artigo encontra-se estruturado em três tópicos centrais, interligados entre si, na perspectiva de se atingir o objetivo desta análise, além da introdução e das considerações finais.

O primeiro tópico explana brevemente sobre a contextualização teórica dos conceitos de ordenamento do território, o que proporcionará o sustentáculo para a análise das políticas de ordenamento do território em Portugal, o qual será detalhado no segundo tópico. Este segundo tópico permite uma visão da estrutura dos instrumentos legais de ordenamento do território em Portugal, o qual alicerçará a análise a política municipal de ordenamento do território que compõem o estudo apresentado no terceiro tópico, cujo objeto de análise são os instrumentos de planejamento e gestão urbanos presentes no Plano Diretor Municipal – PDM de Lisboa, de 2012.

2. CONTEXTUALIZAÇÃO TEÓRICA DO ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO

A reflexão acerca da concepção de ordenamento do território como política pública está associada a uma visão geral dos conceitos de ordenamento do território. Assim, em primeiro lugar, é preciso observar que as leis de OT formuladas em diferentes países possuem diretrizes em comum, já que o objetivo central é orientar um desenvolvimento econômico, social e natural mais equilibrado do território, visando a qualidade de vida da sua população. Nas palavras de Cabeza (2002, p.2), o propósito é “[...] transformación del territorio con fines de su aprovechamiento óptimo”.

Ao se tomar a definição de ordenamento territorial presente na Carta Europeia (CONSEJO DE EUROPA,1983), juntamente com a seguinte afirmação: “La ordenación del territorio es la expresión espacial de las políticas económicas, sociales, culturales y ecológicas de la sociedad” (CONSEJO DE EUROPA,1983, p.2), pode-se afirmar que a concepção de ordenamento do território presente na Carta atrela-se ao resultado da intervenção no território pelo poder público, ou seja, o projeto territorial é fruto das políticas públicas setoriais, o qual se concretizará na configuração do território mediante a ação pública.

Dessa forma, o ponto que se sobressai na discussão sobre o conceito de ordenamento do território não é buscar uma definição precisa e aceita globalmente - tendo em vista a complexidade que envolve o conceito, particularmente, em função das interpretações singulares adotadas em cada país - mas sim, realizar aproximações considerando-se os objetivos traçados.

Como por exemplo, ressalta-se a Carta Europeia de ordenamento do território, a qual defende como objetivos centrais: o desenvolvimento socioeconômico equilibrado das regiões, melhoria da qualidade de vida, gestão responsável dos recursos naturais e utilização racional do território.

Esses escopos podem ser alcançados por meio da concretização de políticas setoriais. Por conseguinte, o ordenamento do território “[...] constituiría la política tendente a la consecución de esos fines de acuerdo a las preocupaciones del momento, en otros intentos se ha dado más peso a los instrumentos utilizados para poner en marcha y desarrollar dicha política” (GALIANA e VINUESA, 2010, p.28).

O ordenamento do território como política pública fundamenta-se nas relações de poder, isto é, nas arenas de decisões políticas. Logo, esclarece Galiana e Vinuesa (2010, p.28):

No se debe buscar por tanto la definición de un esquema reproducible en cualquier territorio y circunstancia; es necesario, por todo ello, asumir la complejidad e incertidumbre que se deriva de su dimensión política y democrática (com la definición de unos objetivos sujetos a diferentes opciones en un proceso negociado).

No momento que a ordenação do território implica na elaboração e execução de políticas públicas, sendo que a finalidade é a obtenção do “modelo territorial proposto”, é necessário levantar no mínimo três interrogações, a saber: “Qué se há se ordenar? Para qué se há de ordenar? Cómo se há de ordenar? (PUJADAS; FONT, 2010, p.12).

Com base nessas perguntas, depreende-se, segundo Pujadas e Font (2010, p.13), três requisitos para se traçar a proposta de ordenação do território, a seguir: a) *usos alternativos* – subentende a seleção, dentre os diferentes usos do solo, o mais racional para determinado território, o que requer o conhecimento profundo dos agentes públicos e privados que o produzem, com o intuito de apreender os seus interesses e qual a sua maneira singular de ocupa-lo; b) *critérios sobre que usos são mais adequados* – considera-se neste critério as questões ambiental, territorial, econômica e técnica, afim de se alcançar os objetivos propostos para a intervenção no território; c) *Poder político para impulsionar a alternativa escolhida* – definido como um conjunto de políticas territoriais e de instrumentos de planificação que auxiliem na concretização das decisões territoriais tomadas.

É importante ressaltar que o terceiro critério elucida a discussão sobre a relação direta entre ordenamento do território e o desenho de políticas públicas, corroborando, portanto, com a hipótese defendida pelos autores citados, de que “*La aproximación política*. Es la instancia principal, ya que la ordenación del territorio culmina siempre en decisiones políticas” (PUJADAS; FONT, 2010, p.25, grifo dos autores).

O ordenamento do território deve ser realizado de acordo com as condições políticas, democráticas e de confrontação de interesses no território e entre territórios. Dessa forma, os requisitos apontados pelos autores tornam-se fundamentais.

Cabe salientar que os diferentes usos e opções (metas/objetivos) de intervenção no território precisam ser sustentados por um amplo processo participativo, logo, devem ser negociados, já que é necessária atenção ao seguinte ponto: “En tanto que función pública a política, la ordenación del territorio es, sobre todo, un instrumento no un fin en sí mismo” (CABEZA, 2002, p.4).

Em vista disso, não é possível pensar a política pública de ordenamento do território como uma finalidade que se encerra em sim mesma, mas com uma intenção concreta que visa a uma transformação do território voltada para o interesse coletivo da sociedade que o produz.

3. DIMENSÃO POLÍTICA DO ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO: AS LEIS DE ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO EM PORTUGAL

A dimensão política conecta-se às escalas territoriais de intervenção, portanto, cabe salientar que na definição do conceito de ordenamento do território, a escala é elemento imprescindível, tendo em mente sua dimensão política.

Contudo, existem controvérsias, haja vista que, por um lado, um grupo de pesquisadores considera apenas as escalas regional e sub-regional como escala própria do ordenamento do território, e por outro lado, há aqueles que ampliam a atuação do ordenamento do território para as escalas municipal, regional, nacional e internacional (caso da União Europeia), pois a Carta Europeia (1983) considera sua expressão política nos níveis local, regional nacional e europeu.

Nesse contexto, sobressai a forma que se estruturam os instrumentos de planejamento territorial em Portugal, uma vez que os planos estratégicos englobam as escalas nacional, regional e

municipal com as respectivas leis e programas de ação de desenvolvimento territorial, com objetivo de atuar do território local ao nacional em uma rede de estratégias.

Assim, o Princípio Geral do PNPOT - Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território é:

Compatibilizar opções, políticas e instrumentos de gestão territorial, incluindo os de âmbito sectorial, promovendo a coerência vertical entre os níveis nacional, regional e local e a coerência horizontal entre sectores distintos com incidência espacial, bem como favorecer iniciativas e comportamentos dos particulares e dos agentes económicos convergentes com os objectivos definidos (Lei nº 48/98, de 11 de agosto, art. 5.º).

Esses planos são geridos pelo Decreto-Lei n.º 380/99 (Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial – RJIGT), o qual, em grande parte, regulamenta a Lei de Bases da Política de Ordenamento do Território e do Urbanismo – LBOTU (Lei 48/98).

É possível notar na afirmação de Pereira (2009, p.824) a importância desta última Lei, pois a mesma “[...] criou as bases de um sistema de planeamento multi-nível, estruturado e articulado”, ou seja, essa Lei colocou o território na agenda política e, principalmente, interligou as diferentes escalas de atuação do poder público no território.

Pode-se dizer que essas duas Leis estabelecem o sistema de gestão territorial articulando os instrumentos de gestão territorial de diferentes naturezas e níveis. Compactam desta ideia Ferrão e Mourato (2010, p.14) e ressaltam que é perante a sua aprovação que se:

[...] estabelece um sistema coerente de gestão territorial constituído por instrumentos (essencialmente planos) de âmbito nacional, regional e municipal. Aí se consagra, pela primeira vez e de forma inovadora no contexto europeu, o dever de avaliação e acompanhamento da política de ordenamento do território.

A citação dos autores evidencia um preceito fundamental da Lei, isto é, a necessidade de avaliação e acompanhamento da política de ordenamento do território, pois de acordo com a LBOTU (Artigo 28º), a avaliação da política de ordenamento do território deve-se basear na elaboração de Relatórios sobre o Estado do Ordenamento do Território.

O processo de estruturação da política de ordenamento deste ocorreu de forma dinâmica, vinculada aos conceitos de OT em vigor em cada país. Logo:

Como em muitos outros países, a política de ordenamento do território em Portugal evoluiu de uma visão sobretudo física, normativa e estática de regulação do uso do solo para uma visão mais estratégica, integrada e processual de desenvolvimento e governança territorial (FERRÃO; MOURATO, 2010, p.19).

Observa-se que, no âmbito nacional de Portugal, o Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território (PNPOT/2007), os PSec e PEOT determinam o quadro estratégico para o ordenamento do território nacional e estabelecem diretrizes e orientações do ordenamento do território municipal (Quadro 1).

Considera-se que os instrumentos de planeamento/ordenamento do território formam uma hierarquia, todavia, busca-se a articulação entre os diferentes instrumentos de OT, já que cada plano opera em um nível específico de problemas e escalas.

Os Planos Municipais de Ordenamento do Território, instrumentos da política de ordenamento a ser implantada, diferenciam-se conforme o território de intervenção, mas, principalmente, segundo a escala de intervenção, sendo eles: Plano Diretor Municipal (PDM), Planos de Urbanização (PU) e Planos de Pormenor (PP) (Quadro 1).

Quadro 1 – Instrumentos Portugueses de ordenamento do território

Âmbito	Instrumentos de OT
Nacional	Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território - PNPOT: Planos Setoriais OT - PSec Planos Especiais OT - PEOT
Regional	Planos Regionais OT - PROT: Planos Intermunicipais OT (planos regionais de elaboração municipal)
Municipal	Planos Municipais OT - PMOT: Plano Diretor Municipal - PDM Planos de Urbanização - PU* Planos Pormenor - PP**

*PU - intervenção em determinada parte do território municipal, voltado para a definição da rede viária estruturante, localização de equipamentos de uso e interesse coletivo, a estrutura ecológica, o sistema urbano de circulação e transportes, o estacionamento, entre outras.

**PP - define com pormenor a forma de ocupação e serve de base aos projetos de execução da infraestrutura, da arquitetura dos edifícios, entre outras.

Fonte: Condesso (2005, p.104)

O plano diretor municipal é um instrumento geral de ordenamento do território do município, estabelecendo as diretrizes centrais do ordenamento, enquanto os Plano de Urbanização e os Planos de Pormenor são instrumentos de execução e explicitam, quando necessário, a forma como serão atingidas as metas definidas no plano diretor municipal.

Assim, é possível se elaborar planos diferentes para o mesmo recorte espacial, uma vez que os objetivos do plano diretor municipal podem ser concretizados via a execução dos outros planos de urbanização e o pormenor.

A partir da visão do quadro geral dos instrumentos de ordenamento do território em Portugal, compreende-se que Lei de Bases da Política de Ordenamento do Território e do Urbanismo e Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território são as âncoras que definem os objetivos e os preceitos gerais do ordenamento do território nacional. Contudo, segundo Ferrão (2011, p.25), essa política pública é “duplamente fraca”, nas palavras do autor:

Fracas em relação à sua missão, dada a desproporção que se verifica entre a ambição dos objectivos visados e as condições efectivas para os atingir; e fraca em relação aos efeitos indesejados decorrentes de outras políticas, dada a sua vulnerabilidade em relação a impactes negativos à luz dos objectivos e princípios de ordenamento do território. Existe, portanto, um problema simultâneo de eficiência e de resiliência.

Com base nessa premissa, Ferrão (2011) defenderá a importância do conhecimento profundo das condições sociais de funcionamento do ordenamento do território como política pública, para que a comunidade (profissional, política e cidadã) possa lutar por uma política voltada para a construção de um território eficaz e resiliente, tendo em vista que o problema central da política pública de ordenamento do território não se encontra na base legal, cujas leis possuem potencial para ser explorado, mas sim na ausência de uma cultura forte de ordenamento do território.

Nesse sentido, Dasí (2015) denuncia a incoerência entre teoria e prática, expressa na planificação e na gestão, já que em muitas situações os planos de ordenamento do território não são concretizados, o que leva um distanciamento entre o plano e a execução do mesmo, ou seja, a prática.

Diante disso, o autor defende dois elementos cruciais para emergir uma “nouvelle culture politique territoriale”, a qual tem que ser vista a partir de certos conflitos sociais e territoriais atuais, a saber: a) inscrição do território na agenda política; b) práticas de novas formas de planificação e intervenção. Portanto, “La réussite d’un développement territorial digne et durable ne reposera que sur cette nouvelle culture politique” (DASÍ, 2015, p.24).

Destarte Dasí (2015) propaga a tese que essas novas formas de planificação e intervenção contribuirão para se alcançar um “contrato social governantes-cidadãos” na difícil equação – governo-poder-democracia (real) – em que se almeja governos eficazes e uma política de ordenamento territorial competente, a qual enfrente os desafios colocados ao território ao perseguir o interesse coletivo.

É sob este viés do ordenamento do território que o próximo tópico analisará os instrumentos de ordenamento do mesmo, presentes na política pública urbana estabelecida no PDM de Lisboa (2012).

3.1. Análise da experiência concreta do Plano Diretor Municipal de Lisboa – Portugal

O atual Plano Diretor de Lisboa (2012) é fruto da segunda geração dos planos diretores de Portugal, veiculado à exigência da União Europeia, da qual Portugal é membro desde 1 de janeiro de 1986).

Este plano preconiza a importância dos planos de ordenamento do território, sendo que é possível perceber que as leis e planos de ordenamento do território são posteriores à entrada de Portugal na CEE. Assim, o Decreto-Lei 69/90 instituiu a regulamentação da ocupação do solo, a programação de investimentos e a obrigatoriedade da elaboração de plano diretor para todos os municípios de Portugal.

Ao analisar o processo de urbanização de Portugal e seus respectivos planos de planejamento urbano, Abrantes (2011, p. 99) coloca que: “Cependant c’est seulement en 1982 que les *concelhos* auront des instruments d’aménagement de support et de réglementation du développement urbain de leur territoire, notamment à travers les *plans directeurs municipaux* (PDM) ”.

Segundo a autora, essa regulamentação constituiu-se como um marco para o planejamento urbano de Portugal, pois “Cette transformation politique correspond aussi à un changement de paradigme dans l’aménagement. En réalité il y a un changement à l’échelle locale, passant d’une perspective urbaine à une perspective à l’échelon communal et administrative” (ABRANTES, 2011, p. 99).

Assim sendo, a reponsabilidade de elaboração das diretrizes do planejamento urbano torna-se uma prerrogativa do poder local (escala municipal), o que caracteriza o PDM como principal instrumento de planejamento territorial do município. Todavia, cabe aclarar que, inicialmente, se atrelava a obtenção dos fundos comunitários europeus à elaboração de plano diretor municipal, dessa forma, os poderes municipais “[...] foram forçados a realizar e aprovar os seus PDM, o que implicou, muitas vezes, a falhas na sua concepção, quer por informação de base insatisfatória, quer por deficiente experiência técnica” (GONÇALVES, 2011, p.10).

Conforme o autor, ao considerar-se esses dois problemas na revisão dos referidos planos municipais, verificou-se que determinados planos diretores municipais não conseguiram atender às exigências de ordenamento do território municipal.

Essa realidade foi transformando-se juntamente com as Leis instituídas (LBPOTU/98; RJIGT/99) e suas alterações sucessivas, as quais criaram os conceitos técnicos nos domínios do ordenamento do território e do urbanismo, além do avançarem na área da informação e cartografia digital. Tais fatos, proporcionaram a produção de novos planos diretores municipais com uma base técnica e legal bem mais estruturada (GONÇALVES, 2011).

Como salienta Ferreira (2007, p.101) “[...] na actualidade, já não será a debilidade técnica dos municípios que justifica a mediocridade urbanística e arquitectónica da generalidade dos nossos territórios e cidades”.

O anterior Plano Diretor Municipal de Lisboa data de 1994, sendo que o novo plano diretor de Lisboa - PDML foi publicado no Diário da República, Aviso nº 11622/2012. O processo de revisão do plano diretor teve início em 2001, entretanto, foi a partir de 2008 que o trabalho de revisão se

acelerou e resultou no atual plano diretor municipal, o qual enquadra-se na definição legal de Plano Diretor Municipal, estabelecida no quadro da Lei de ordenamento do território:

É um instrumento de planeamento territorial, de âmbito municipal, que estabelece a estratégia de desenvolvimento territorial, a política municipal de ordenamento do território e de urbanismo e as demais políticas urbanas, integra e articula as orientações estabelecidas pelos instrumentos de gestão territorial de âmbito nacional e regional e estabelece o modelo de organização espacial do território municipal (RJIGT/99, Artigo 84.º).

Transparece na definição legal a importância que o plano diretor municipal assume como política pública urbana e de ordenamento do território municipal, bem como é designada a esse plano a responsabilidade de abranger e articular os instrumentos de gestão territorial estabelecidos na esfera nacional e regional, portanto, ele ganha uma relevância ampla.

À vista disso, “Na prática, o ordenamento territorial em Portugal foi concebido e operacionalizado predominantemente à escala municipal e só este nível vincula directamente os particulares, daqui resulta uma forte pressão exercida sobre este tipo de planos” (GONÇALVES, 2011, p.9).

O plano diretor é reconhecido legalmente como um instrumento crucial ao ordenamento do território e torna-se a matriz de articulação das políticas de desenvolvimento tanto local, como regional e nacional. Tal afirmativa ganha relevo ao verificar-se que das 197 medidas prioritária previstas no PNPO, 61 têm repercussão direta nos Instrumentos de gestão territorial e 47 recaem nos planos diretores municipais (PNPO, 2014, p.57).

O Plano Diretor de Lisboa foi elaborado embasado nos princípios, objetivos e definições preconizados pelo amparado legal. Conforme a proposta de se construir um PDML estratégico e programático, definiram-se sete grandes objetivos que centralizam as diretrizes da política pública de desenvolvimento para o município de Lisboa nos próximos 10 anos. É importante salientar, porém, que consta no PDML a sua revisão em cinco anos.

Tais objetivos são: 1) Atrair mais habitantes; 2) Captar mais empresas e empregos; 3) Impulsionar a reabilitação urbana; 4) Qualificar o espaço público; 5) Devolver frente ribeirinha às pessoas; 6) Promover a mobilidade sustentável; 7) Incentivar a eficiência ambiental (CÂMARA MUNICIPAL DE LISBOA, 2012a).

Para compreender esses objetivos, é necessária uma breve contextualização dos aspectos da dinâmica populacional de Lisboa. Em 2001, Lisboa contava com 564.657 habitantes, apresentava uma taxa de variação da população residente de -15% (entre 1991-2001) e um índice de envelhecimento 181%(2006).

Esses dados compõem o relatório do estado de ordenamento do território ((REOT,2009), realizado para subsidiar a elaboração do referido plano. Com base na dinâmica demográfica por Freguesia, no período entre 1990-2007, percebe-se a existência de uma desigualdade na dinâmica socioespacial lisboeta.

Cabe apresentar a definição de Freguesia, ou seja, “[...] correspond à la division administrative plus petite [...] Elles sont gouvernées par un organe exécutif, élu par les membres que composent l’assemblée de la freguesia (organe élu par les citoyens recensés dans le territoire de la freguesia)” (ABRANTES, 2011, p.8).

As Freguesias são as unidades espaciais administrativas em que se encontra dividido o espaço lisboeta, totalizando 53 Freguesias, em 2009. Observa-se que as Freguesias que abrangem o centro histórico e a frente ribeirinha sofreram uma dinâmica populacional negativa. O estudo destaca que:

As únicas freguesias com dinâmica demográfica inequivocamente positiva são Carnide, Charneca e Lumiar, todas na coroa norte e noroeste da cidade, confirmando

uma tendência verificada de deslocação da população para a periferia da cidade em consonância com a construção de novos fogos quer de iniciativa privada quer pública no âmbito de iniciativas de realojamento, verificando-se um forte aumento do número de famílias e uma boa dinâmica demográfica natural (REOT, 2009, p.62).

Segundo o estudo (REOT, 2009), a problemática enfrentada pelo município de Lisboa sintetiza-se em alguns pontos: a) diminuição continuada de população, em particular de jovens da classe média (grande parte com formação superior); b) aumento da disparidade socioeconômicas e crescimento da taxa do desemprego, fruto da saída das grandes empresas.

A questão do arrefecimento populacional ainda é proeminente, já que Lisboa possuía uma população residente de 547.773 habitantes, em 2011, segundo os dados do INE (Instituto Nacional de Estatística), uma queda significativa em relação a 2001 (564.657 habitantes).

Perante essa realidade, o desafio do Plano Diretor Municipal de Lisboa, é: “Num município que tem 84,3 por cento do território consolidado e cujas grandes redes de infraestruturas estão maioritariamente concretizadas” (CÂMARA MUNICIPAL DE LISBOA, 2012b, p.9), transformar a cidade em um ambiente melhor, mais coeso e eficiente, assim o plano preconiza “intervir na cidade existente”, logo é o “plano dos 3 R’s: Reutilizar, Reabilitar, Regenerar”. E apresenta sete objetivos estratégicos (CÂMARA MUNICIPAL DE LISBOA, 2012), a seguir:

- Objetivo 1: Recuperar, rejuvenescer e equilibrar socialmente a população de Lisboa;
- Objetivo 2: Promover a reabilitação e a regeneração urbana, alargando o conceito de área histórica a toda a Cidade consolidada como forma de defesa e valorização do seu património histórico, cultural e paisagístico;
- Objetivo 3: Tornar Lisboa uma cidade amigável, segura e inclusiva;
- Objetivo 4: Promover uma cidade ambientalmente sustentável e eficiente na forma como utiliza os recursos, incentivando a utilização de recursos renováveis, uma correta gestão de resíduos, a agricultura urbana e a continuidade dos sistemas naturais e aumentando a resiliência urbana;
- Objetivo 5: Promover uma cidade inovadora e criativa, capaz de competir em um contexto global e gerar riqueza e emprego;
- Objetivo 6: Afirmar a identidade de Lisboa em um mundo globalizado e
- Objetivo 7: Criar um modelo de governo eficiente, participativo e financeiramente sustentável.

Esses objetivos estratégicos retratam as problemáticas identificadas no relatório do estado do ordenamento do território, o qual subsidiou a elaboração do Plano Diretor Municipal de Lisboa.

Verifica-se que o referido plano diretor segue os preceitos previstos no programa nacional de ordenamento do território, já que os sete objetivos estratégicos da política municipal apresentam ligação com os objetivos previstos no Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território, pois, de forma geral, seguem os princípios da diretriz nacional de ordenamento do território.

No entanto, o primeiro objetivo do Plano Diretor Municipal de Lisboa não encontra ligação direta com o âmbito nacional, tendo em vista a própria especificidade de Lisboa, referente ao crescimento populacional, mas, pode-se ponderar que esse objetivo se sustenta na pilastra de se pensar a cidade como algo resiliente para o futuro uma “cidade amigável, segura e inclusiva”.

Com base no valor deste primeiro objetivo do plano diretor, apresenta-se, no Quadro 2, a avaliação *ex-ante*, realizada mediante a análise *swot* do primeiro objetivo estratégicos do referido plano.

Elucida-se que esta avaliação se enquadra nas exigências da metodologia da Comissão Europeia para a ponderação das políticas públicas elaboradas e implementadas nos países que integram a União Europeia, já que essa metodologia considera que: “O resultado dessa avaliação constitui-se em instrumento a serviço do processo de decisão, pois permite coordenar objetivos, recursos, resultados e efeitos das intervenções” (MARQUES e ANTONELLO, 2018, p. 31).

As autoras explanam sobre essa etapa de análise no procedimento de planejamento da política pública, isto é, a avaliação *ex ante* se insere na elaboração do programa, pois:

Essa avaliação tem como objetivo principal assegurar que o programa seja o mais relevante e coerente possível com uma realidade que se pretende mudar. Dentre as suas principais preocupações, está a identificação e validação das forças, fraquezas, oportunidades e ameaças, realizadas por meio de uma análise FFOA (forças, fraquezas, oportunidades e ameaças), também conhecida como análise SWOT, que serve de base à definição da estratégia e à estimativa de resultados (MARQUES e ANTONELLO, 2018, p. 31-32).

Observa-se que análise *swot* tem o propósito de identificar as forças, fraquezas, oportunidades e ameaças presentes na dinâmica municipal, afim de realizar-se um planejamento urbano que leve em considerações as características locais, ou seja, um planejamento que elabore as ações futuras, visando atingir os objetivos propostos.

Outrossim, a avaliação do programa via a análise *swot* culmina na fase final que é o “[...] momento de encerramento do programa, a partir do qual é possível iniciar o processo de avaliação *ex post*. Essa fase centra as suas preocupações na análise dos efeitos, imediatos e de longo prazo, diretos e indiretos” ((MARQUES e ANTONELLO, 2018, p. 32). Portanto, é uma metodologia importante para a elaboração e avaliação da aplicação dos programas e planos de ordenamento do território, já que proporciona o monitoramento de todas as fases da política pública.

O foco nesta análise é avaliação *ex-ante* da realidade de Lisboa. Em relação às potencialidades, destaca-se que Lisboa é o município sede e que centraliza a Área Metropolitana de Lisboa, bem como a qualidade do espaço urbano, o que proporciona uma qualidade de vida para a população e a disponibilidade de habitação, nas Freguesias ao norte e noroeste do município, correspondentes às áreas periféricas da cidade.

Porém, tal fato leva a um estrangulamento, já que a oferta de residências é limitada em outras áreas da cidade, particularmente, para famílias com poder aquisitivo menor, tendo em vista a valorização imobiliária das demais áreas. Esse estrangulamento resulta em uma ameaça para a atração populacional, porquanto ocorre a busca de residências com um valor mais acessível, passíveis de serem encontradas nas áreas suburbanas e mesmo em municípios limítrofes com Lisboa (Quadro 2).

Em relação às oportunidades, ressalta-se a perda da dinâmica de valorização imobiliária, com a crise financeira ocorrida a partir de 2008. Tal fenômeno gerou uma oferta maior de habitações com a redução dos valores.

O segundo objetivo estratégico também contribui para o conjunto de oportunidade, já que visa promover a reabilitação e a regeneração urbanas, além do quinto o objetivo, o qual busca criar uma cidade competitiva, com geração de empregos, o que pode redundar na manutenção e atração populacional.

De forma geral, a elaboração da política urbana de ordenamento do território de Lisboa pautou-se em objetivos estratégicos. Destes, desdobraram-se os objetivos específicos para as UOPG – Unidade Operativa de Planejamento de Gestão (unidades que se constituem, na divisão de Lisboa, em nove unidades) – que correspondem à agregação de áreas territoriais, cujos critérios para formação são o grau de homogeneidade de problemáticas urbanas e das especificidades socioeconômicas de cada uma destas áreas.

Isto é fundamental, pois que a definição das unidades operativas de planejamento que consta no Plano Diretor Municipal de Lisboa: “[...] correspondem à aglutinação de áreas territoriais com identidade urbana e geográfica, apresentando um nível significativo de autonomia funcional e constituindo as unidades territoriais de referência para efeitos de gestão municipal” (CÂMARA MUNICIPAL DE LISBOA, 2012). Então, as unidades operativas de planejamento de gestão são a base territorial de atuação da política urbana, um avanço no sentido de expressar o embasamento territorial desta política.

É imprescindível esclarecer que as unidades operativas de planejamento de gestão são formadas por um conjunto de Juntas de Freguesia (JF), contudo, em 2012, foi executada uma nova divisão administrativa de Lisboa, a qual é fruto da eliminação de algumas Juntas de Freguesia mediante a agregação de outras e a criação de uma nova área administrativa – o Parque da Nações, assim as JF passam de 53 para 24.

A reforma da organização administrativa de Lisboa, resulta no atual quadro administrativo de 24 Juntas de Freguesia, segundo as informações obtidas no site da Câmara Municipal de Lisboa, foi um processo participativo, por meio da discussão pública, o qual teve a participação de 7.000 pessoas via contribuições em papel e online. Por conseguinte, a Lei 56/2012 delimita uma nova geografia administrativa de Lisboa.

Quadro 2 – Análise das potencialidades, estrangulamentos, oportunidades e ameaças do Primeiro Objetivo Estratégico – PDML

Potencialidade	Estrangulamentos
<p>Centro da área metropolitana de Lisboa, principal aglomeração urbana nacional.</p> <p>Dimensão cénica e valorização da proximidade ao rio na procura residencial.</p> <p>Oferta de habitação especialmente na periferia do concelho atractiva para famílias de estratos sócio-económicos intermédios.</p> <p>Manutenção de imagem positiva nas preferencias residenciais fora do concelho de Lisboa.</p> <p>Proximidade residência-emprego e qualidade do espaço urbano.</p>	<p>Conjugação de trinómio envelhecimento, despovoamento e degradação do edificado nas áreas centrais.</p> <p>Desadequação das tipologias e áreas dos fogos às necessidades e estilos de vida da população nas áreas centrais.</p> <p>Oferta limitada de habitações pelo sector privado a preços acessíveis para os estratos sociais com rendimento médios (excepto nas áreas periféricas do concelho).</p> <p>Dinâmica insuficiente do mercado de arrendamento.</p> <p>População com níveis de instrução mais baixos sobre representada nas freguesias do centro, sector oriental e no extremo norte da cidade.</p>
Oportunidades	Ameaças
<p>Revitalização de áreas obsoletas e degradadas do sistema industrial urbano-portuário da frente ribeirinha da cidade e de áreas com equipamento públicos a desactivar (instalações militares e do sector da saúde).</p> <p>Atenuação do problema demográfico por via do aumento da população imigrante (mas riscos de fragmentação social).</p> <p>Redução do preço de fogos no mercado em resultado da crise económica.</p> <p>Valorização da reabilitação urbana com o apoio de instrumentos de política específicas e incentivos fiscais.</p>	<p>Saída de população para áreas suburbanas com oferta de habitação a preços mais baixos.</p> <p>Congestionamento urbano e poluição ambiental em algumas áreas da cidade.</p>

Fonte: Câmara Municipal de Lisboa, (2012).

Ressalta-se que, juntamente com a reorganização das Juntas de Freguesia, deu-se uma reorientação nas funções desempenhadas pelas mesmas, com o propósito de uma descentralização das competências administrativas.

Tal fato torna-se importante para aplicabilidade das diretrizes do planejamento urbano, já que o poder administrativo da Junta de Freguesia é a microescala do poder, o qual tem relação direta com os seus cidadãos. Isto pode proporcionar um “empoderamento” da população local com potencial

de atuar diretamente nas decisões da política pública urbana, quando estas disserem respeito ao seu espaço.

Outra questão saliente neste processo de reorganização geográfica administrativa lisboeta é que as nove unidades operativas de planejamento de gestão agregam as novas Juntas de Freguesia e cada UOPG possui, no plano diretor municipal, os objetivos e termos de referências relativos ao território de cada unidade.

As nove unidades operativas de planejamento de gestão são designadas de: UOPG1 – Coroa Norte, UOPG2 – Oriental, UOPG3 – Almirante Reis, UOPG4 – Avenidas Novas, UOPG5 – Benfica, UOPG6 – Graça Bento, UOPG7 – Centro Histórico, UOPG8 – Campo de Ourique Santos e UOPG 9 – Ocidental.

É importante se ter uma visão da organização espacial tanto das Juntas de Freguesia, como das unidades operativas de planejamento de gestão, pois são a base do ordenamento territorial presente no plano diretor municipal, administrativa e geográfica respectivamente. Dessa forma, realizou-se uma pesquisa *in loco* nessas unidades. A pesquisa teve como objetivo verificar no território os desdobramentos da política urbana sintetizada no plano diretor municipal, ou seja, averiguar a aplicabilidade das ações/objetivos propostos no plano municipal.

A fala das técnicas da Câmara Municipal foi esclarecedora do processo de elaboração do plano, tendo em vista que foi possível apreender como os atores sociais foram envolvidos na preparação e discussão desta política pública urbana. O que possibilitou verificar se os objetivos e metas traçados para o futuro da cidade correspondem ao interesse coletivo na perspectiva defendida neste artigo, ou seja, se houve a preocupação concreta de ampliar a prática participativa via diferentes formas de inclusão dos atores sociais-territoriais, desde a elaboração até a aplicação dessas políticas territoriais.

De tal modo, como coloca Ascher (2012, p.130) a essência do interesse coletivo não se encontra no conteúdo da decisão, mas no cerne da prática da tomada de decisão, por isso que autor defende que “[...] é preciso insistir na importância crescente deste ‘momento participativo’, que se inscreve igualmente em uma definição das formas de construir o interesse geral”.

Pode-se inferir que houve a preocupação da inserção da sociedade nas discussões públicas realizadas no processo de elaboração do plano diretor municipal. Segundo as técnicas entrevistadas (Coordenadora geral do PDML – arquiteta e um membro da equipe – geógrafa), obtiveram-se contribuições de vários profissionais especialistas na área de ordenamento do território, além de outros profissionais, como por exemplo: proprietários e usuários de escritórios de advocacia, arquitetura dentre outros, de entidades e organizações sociais, com os quais estas profissionais tiveram reuniões para discussões de propostas apresentadas pelos mesmos.

Já a sociedade de forma geral pôde dar sua opinião por meio de um formulário disponível na internet ou participar de forma direta nas reuniões realizadas nas Juntas de Freguesia, nas quais eram apresentadas as propostas do referido plano para as respectivas JF, bem como se recolhia as ponderações e sugestões da população.

De forma sintética, essas foram as práticas participativas concretizadas no processo de elaboração do plano, pois conforme o relatório da discussão pública do novo plano diretor de Lisboa foi lançado, outro mecanismo de apelo à participação pública, denominado plano de comunicação, que resultou em “[...] sessões de esclarecimento mobilizaram mais de 1000 participantes e, na fase que antecedeu a Discussão Pública, foram contabilizados cerca de 1000 participantes. No total, contabilizaram-se mais de 2000 participantes nas ações do Novo PDM” (CÂMARA MUNICIPAL de LISBOA, 2012c).

É complexo afirmar que o processo participativo concretizado atingiu o cerne do interesse coletivo, mas considera-se que houve o envolvimento da sociedade no processo de se pensar a cidade para o futuro. No entanto, se o resultado foi “[...] um projeto de sociedade que funciona mais pelo compromisso e pelo consenso e menos pelo conflito” (ARCHER, 2012, p.130) apenas os

desdobramentos no ordenamento do território poderão responder à questão formulada por Archer, a qual se cristalizará na cidade.

Salienta-se que a investigação realizada junto às Juntas de Freguesia retrata a visão dos atores vinculados à administração local.

No caso da Junta de Freguesia Carnide, inserida na UOPG 1- Coroa Norte, o entrevistado foi o presidente da respectiva Junta e as respostas, quanto à classificação de importância dos objetivos traçados pelo plano diretor para Carnide, foram consideradas ótimas, contudo, em relação ao grau de implementação, o seu diagnóstico foi pessimista, ao considerar muito insuficiente ou insuficiente a aplicabilidade das metas propostas. O presidente da Junta apenas destacou um programa urbano que obteve resultado positivo, o qual relaciona-se ao processo de requalificação urbana do Bairro Padre Cruz (Bairro Social).

Compete lembrar que a Junta de Freguesia – Carnide apresentou uma dinâmica demográfica positiva, o que expressa uma unidade de planeamento e uma gestão com potencialidade social para ser incentivada, que, segundo o entrevistado, não está obtendo resultado perante as ações insuficientes dos objetivos do plano diretor municipal de Lisboa.

No outro extremo encontra-se a Junta de Freguesia Misericórdia, incluída na UOPG 7-Centro Histórico, a qual apresenta características socioeconômica e territoriais diferenciadas, já que a problemática central é a perda populacional e o envelhecimento da população.

Em relação à visão do técnico (arquiteto da Junta de Freguesia Misericórdia), o grau de importância na hierarquia das prioridades desta JF, relativo aos objetivos determinados no plano diretor municipal de Lisboa para essa unidade, ficou entre importante e muito importante e, em relação à aplicação do mesmo, classificou-se entre razoável e bom.

O técnico da referida Junta considera que: “As intervenções urbanas efectuadas, embora tenham os seus problemas foram muito positivas para o território, contribuindo para a qualificação não só da zona intervencionada como também do seu entorno. A dinamização do arrendamento trouxe inequívoca renovação do parque imobiliário da freguesia” (Técnico da Junta de Freguesia Misericórdia, pesquisa *in loco*, 2015).

A principal crítica é direcionada ao avanço do turismo na Junta de Freguesia Misericórdia, uma vez que: “A Função habitacional da Freguesia está bastante comprometida com o avanço do Turismo e com a implementação do Plano de Urbanização do Núcleo Histórico do Bairro Alto e Bica que permitiu a abertura de novos estabelecimentos de restauração e bebidas, que muitas vezes não são compatíveis com a função habitacional. Julga-se que a Freguesia da Misericórdia está saturada de estabelecimentos de Restauração e Bebidas” (Técnico da Junta de Freguesia Misericórdia, pesquisa *in loco*, 2015).

Percebe-se que os programas urbanos elaborados especificamente para esta Junta de Freguesia Misericórdia obtiveram algum resultado positivo, como a dinamização imobiliária, inclusive com estratégias de incentivo ao arrendamento para o turismo, o que por outro lado está afetando a lógica tradicional do território da Junta, o qual, segundo o técnico “[...] o arrendamento turístico de curta duração, o que também deveria sofrer alguma regulação, sob pena de em excesso descaracterizar a Freguesia” (Pesquisa *in loco*, 2015).

Salienta-se a fala de outro técnico da Junta de Freguesia Santo António, a qual se localiza na mesma UOPG7, ao afirmar que:

O PDM deveria ter sido um instrumento eficaz para travar a desertificação habitacional da cidade, problema que esta Freguesia sente muito particularmente. Neste âmbito, não obstante a reabilitação urbana estar a surtir efeitos ao nível do edificado privado, sentimos que o PDM não acautelou suficientemente esta problemática. Consideramos ainda que o património municipal, para além de não ter acompanhado a dinâmica de reabilitação instalada, falha como estímulo à fixação de população na cidade (Pesquisa *in loco*, 2015).

A experiência concreta do plano diretor municipal de Lisboa expressa a dimensão política do ordenamento do território no planejamento urbano da cidade e são perceptíveis os desafios enfrentados para se concretizar as metas pensadas na elaboração da política pública urbana.

Desta maneira, nas considerações finais, elencam-se os pontos fracos e os avanços obtidos nesta experiência de política pública urbana.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Perante a realidade analisada e com base nas falas dos técnicos vinculados ao poder micro local, pode-se ponderar que o plano diretor municipal de Lisboa, mesmo tendo como objetivo estratégico atração e manutenção de população no seu território, ainda não logrou o resultado pretendido.

Ressalta-se que o plano diretor está em vigor desde de 2012, o que é um período de tempo curto para se observar resultados abrangentes, tendo em vista que os objetivos estratégicos propostos se constituem em ações amplas, as quais necessitam da conjunção de forças para serem atingidas. Cabe notar que a análise *swot* (Quadro 2), já elucidava os estrangulamentos e ameaças do primeiro objetivo estratégico, algo que, aparentemente, não foi resolvido de forma incisiva pelo poder municipal.

Não se pode negligenciar os progressos, mesmo que pontuais, da aplicabilidade do plano diretor municipal de Lisboa, como por exemplo, a ampliação de equipamentos urbanos como a construção de 20 creches (disponibilizando 800 novas vagas), o que alicerça o incentivo à natalidade e ao aumento populacional, portanto ações ligadas ao objetivo estratégico.

Destacam-se dois elementos considerados avanços no plano diretor municipal de Lisboa em relação ao monitoramento da política pública urbana. O primeiro refere-se à criação de uma base de dados (SGPI), que passou a integrar o Programa de Execução e Financiamento do Plano, na qual são inseridas as ações materiais previstas nas metas do Plano. Essas ações incluídas no SGPI serão georreferenciadas, além de apresentarem as informações do custo de financiamento e o grau de desenvolvimento da obra.

O segundo elemento vincula-se ao primeiro, pois essa base de dados, que articula os serviços municipais, é um instrumento de monitoramento da execução das propostas (obras) prevista no plano diretor municipal de Lisboa, que atenderão à exigência de avaliação desta política pública via a elaboração de relatórios deste monitoramento (Relatório do Ordenamento do Território).

O relatório do estado do ordenamento territorial municipal fundamentará uma avaliação preliminar do Plano, no caso uma revisão preliminar no período de cinco anos, o que é uma inovação, já que a Lei prevê a sua revisão a cada 10 anos.

Em relação à experiência concreta do plano diretor municipal de Lisboa, compreende-se que a política urbana tem que se ancorar na concepção que ordenamento do território é um processo de planejamento urbano, o qual precisa estar em constante revisão, já que se vive em um contexto de grande incerteza.

Destarte, o ordenamento do território deve ser visto como um instrumento de atuação/intervenção no território e não um fim em si mesmo, por isso, os mecanismos de monitoramento e avaliação do plano diretor municipal de Lisboa são fundamentais para permitir que o processo seja flexível para buscar soluções conforme os desafios se apresentam no território.

Para tanto, faz fundamental ter como princípio norteador a participação da sociedade nas tomadas de decisões na defesa de um planejamento urbano, assentado principalmente em compromisso e acordos e não em conflitos de interesses.

AGRADECIMENTOS

À Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – CAPES – pela concessão de bolsa para a realização do Estágio de pós-doutoramento no exterior (processo 1660/14-4).

REFERÊNCIAS

ABRANTES, P. **La Métropolisation au Portugal: Processus et Politiques Spatiales**. Lisboa: CEG/IGOT-UL, 2011.

ASCHER, F. **Novos princípios do urbanismo. Novos compromissos urbanos**. 3ª. Edição. Lisboa: Livros Horizonte, 2012.

CÂMARA MUNICIPAL DE LISBOA. **PDM – Plano Diretor Municipal de Lisboa**. Lisboa: Câmara Municipal de Lisboa, 2012a.

CÂMARA MUNICIPAL DE LISBOA. **Regulamento do Plano Diretor Municipal de Lisboa**. Lisboa: Câmara Municipal de Lisboa, 2012b.

CÂMARA MUNICIPAL DE LISBOA. **Relatório de Ponderação da Discussão Pública do Plano Diretor Municipal de Lisboa**. Lisboa: Câmara Municipal de Lisboa, 2012c.

CONSEJO DE EUROPA. **Carta Europea de Ordenación del Territorio**. Torremolinos, 1983.

CONDESSO, F. dos R. **Ordenamento do território**. Administração e Políticas Públicas, Direito Administrativo e Desenvolvimento Regional. Lisboa: ISCSP, 2005.

DASÍ, J. F. Aménagement et gouvernabilité. Les liens entre rhétorique et pratiques. Une dernière chance pour le projet européen? **L'information Géographique**, Paris, volume 79, nº12, p.23-44, 2015.

FERREIRA, A. F. **Gestão Estratégica de Cidades e Regiões**. 2ª ed. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkin, 2007.

FERRÃO, J. **O Ordenamento do Território como Política Pública**. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2011.

FERRÃO, J; MOURATO, J. A Avaliação de Políticas Públicas como fator de aprendizagem, inovação institucional e cidadania. O caso da Política de Ordenamento do Território em Portugal. **R. B. Estudos Urbanos e Regionais**, São Paulo, volume 1 2, nº 1, p.9-28, 2010.

GALIANA, L; VINUESA, J. (coords.). **Teoría y práctica para una ordenación racional del territorio**. Madrid: Editorial Síntesis, 2010.

GONÇALVES, J. PDM no século XXI. **Cadernos Curso de Doutoramento em Geografia FLUP**, Porto, FLUP, p. 10-30. 2011.

MARQUES DA COSTA, E.; ANTONELLO, I. T. Avaliação das Políticas de Ordenamento do Território: uma análise comparativa aplicada entre Portugal e o Brasil. **Soc. Nat**, Uberlândia, MG, v.30, n.1, p.29-52, 2018.

CABEZA, A. M. Ordenación del territorio en América Latina. **Scripta Nova. Revista electrónica de Geografía y Ciencias Sociales**, Barcelona, vol. VI, nº.125, 2002. Disponível em: <<http://www.ub.es/geocrit/sn/sn-125.htm>>. Acesso em: 10 maio de 2012.

PEREIRA, M. Cultura de Planeamento e Governação: Contributos para a coesão territorial. **Actas do 1º Congresso de Desenvolvimento Regional de Cabo Verde / 15º Congresso da APDR**, 2009. Disponível em: <<http://www.apdr.pt/congresso/2009/>>. Acesso em: 04 abr. de 2015.

PNPOT - **Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território**. Portugal. Avaliação do Programa de Ação 2007-2013 – Relatório. Lisboa: Direcção-Geral do Território, 2014. Disponível em: <dgterritorio@dgterritorio.pt>. Acesso em: 5 jan. de 2015.

PUJADAS, R; FONT, J. **Ordenación y planificación territorial**. Madrid: Editorial Síntesis, 2010.
RJIGT - REGIME JURÍDICO DOS INSTRUMENTOS DE GESTÃO TERRITORIAL. Decreto-Lei n.º 380/99. Lisboa, 1999.

REOT - **Relatório do Estado do Ordenamento do Território**. Lisboa: Câmara Municipal, 2009.

Data de submissão: 15.04.2019

Data de aceite: 18.12.2019

License information: This is an open-access article distributed under the terms of the Creative Commons Attribution License, which permits unrestricted use, distribution, and reproduction in any medium, provided the original work is properly cited.