



**II CONGRESSO INTERNACIONAL DE POLÍTICA SOCIAL E SERVIÇO SOCIAL:
DESAFIOS CONTEMPORÂNEOS
III SEMINÁRIO NACIONAL DE TERRITÓRIO E GESTÃO DE POLÍTICAS SOCIAIS
II CONGRESSO DE DIREITO À CIDADE E JUSTIÇA AMBIENTAL**

**Desafios e Limites do Acesso a Cidade: O Plano Diretor
Municipal de Lisboa- Portugal¹**

Ideni Terezinha Antonello ²

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. O rebatimento das políticas públicas no território redundará na formatação da ordenação do território, assim se busca investigar de que forma o PDM se traduz na expressão do direito à cidade.*

Palavras-chave: *Instrumentos de planejamento urbano, Política pública, PDM de Lisboa.*

Challenges and Limits of Access to the City:- the Master Plan of Lisbon-Portugal.

Abstract: *The central objective of this paper is to analyse the territorial expression of urban planning, with the spatial area of research the municipality 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. The public policies in the territory will result in the format of the order of the territory, thus it is investigated the what form the PDM translates into the expression of the right to the city.*

Key-words: *Instruments urban planning, Public Policy urban, PDM Lisbon.*

¹ Salienta-se que este artigo é fruto da pesquisa vinculada ao estágio de Pós-doutoramento realizado no IGOT- Instituto de Geografia e Ordenamento do Território/Universidade de Lisboa/Portugal (2014/15). Bolsista CAPES Processo 1660/14-4.

² Prof.^a Dr.^a Associada da Universidade Estadual de Londrina, Departamento de Geociências, Curso de Graduação e Pós-graduação em Geografia, Paraná/Brasil – antonello.uel@gmail.com



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 análise da elaboração e execução das políticas públicas urbanas em Portugal, tendo como objeto de estudo os instrumentos de planejamento e gestão urbanos presentes no Plano Diretor Municipal – PDM de Lisboa. Uma vez que o reatamento dessas políticas públicas no território redundará na formatação da ordenação do território, portanto, na forma que a população terá acesso a cidade.

Considera-se que o PDM constitui a principal política pública urbana de planejamento urbano, tendo em vista que a complexidade do tecido urbano em expansão necessita de diretrizes para se ordenar o espaço urbano conforme os diferentes usos do solo (residencial, lazer, equipamentos urbanos, comercial, industrial entre outros) que abarca a dinâmica do espaço urbano em constante incerteza, essa própria do processo de mundialização do capital, o que fomenta a necessidade de um “compromisso urbano” (ASCHER, 2012).

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

Pondera-se que ao se buscar atingir o interesse coletivo por meio da política urbana, essa terá que se pautar na possibilidade de ampliar a prática participativa via diferentes formas de envolvimento dos atores que produzem o território, desde a elaboração a aplicação dessas políticas territoriais, pois o cerne do interesse coletivo não se encontra no conteúdo da decisão, mas na essência da prática da tomada de decisão.

Salienta-se que o procedimento metodológico desta pesquisa dividiu-se em duas frentes de ação: 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 urbanas; b) execução de pesquisa empírica, com a realização de trabalho de campo nas Juntas de Freguesia de Lisboa, por meio de aplicação de questionário com os técnicos responsáveis pelo planejamento urbano.

O presente artigo encontra-se estruturado em um tópico central, além da introdução e as considerações finais. Esse tópico tem como objeto de análise os instrumentos de planejamento e gestão urbanos presentes no Plano Diretor Municipal – PDM de Lisboa.



2. Desafios e limites: experiência concreta do Plano Diretor Municipal de Lisboa – Portugal

O atual PDM de Lisboa (2012) é fruto da segunda geração de PDM de Portugal, tal fato vincula-se a exigência da União Europeia³, que preconiza a importância dos planos de ordenamento do território. Nessa direção o Decreto-Lei 69/90 instituiu a regulamentação da ocupação do solo, a programação de investimentos e a obrigatoriedade da elaboração de PDM para todos os municípios de Portugal.

Ao analisar o processo de urbanização de Portugal e os 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 um marco para o planejamento urbano de Portugal, pois “Cette transformation politique correspond aussi à un changement de paradigme dans l’aménagement. Em réalité il y a un changement à l’échelle locale, passant d’une perspective urbaine à une perspective à l’échelon comunal et administrative” (ABRANTES, 2011, p.99).

Portanto, a reponsabilidade de elaboração das diretrizes do planejamento urbano passa para o poder local o que torna o PDM o principal instrumento de planejamento territorial. Contudo, cabe ressaltar que se atrela a obtenção dos fundos comunitários europeus à elaboração de plano diretor municipal, dessa forma os poderes municipais “[...] foram forçadas 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). Segundo o autor ao se levar em conta esses dois problemas na revisão dos planos municipais verificou-se que determinados PDMs não conseguiram atender às exigências de ordenamento do território municipal satisfatório com as demandas sociais.

Essa realidade foi transformando-se juntamente com as Leis (LBPOTU/98; RJIGT/99) instituídas e suas alterações sucessivas, que criaram os conceitos técnicos nos domínios do ordenamento do território e do urbanismo, além do avanço na área da informação e cartografia digital, o que proporcionou a produção de novos PDMs 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”.

³ Portugal é membro da União Europeia desde 1 de janeiro de 1986, após ter apresentado a sua candidatura de adesão a 28 de março de 1977 e ter assinado o acordo de pré-adesão a 3 de dezembro de 1980. A adesão de Portugal à CEE é uma das consequências do 25 de abril de 1974.



O novo PDM de Lisboa - PDML foi publicado no Diário da República, Aviso nº 11622/2012. O anterior PDML data de 1994. O processo de revisão do PDML teve início em 2001, contudo, foi a partir de 2008 que o trabalho de revisão se acelerou e resultou no atual PDML, o mesmo enquadra-se na definição legal de PDM, estabelecida no quadro da Lei de ordenamento do território, isto é:

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 PDM assume como política pública urbana e de ordenamento do território municipal, bem como é designado a esse plano a responsabilidade de abranger e articular os instrumentos de gestão territorial estabelecidos na esfera nacional e regional, assim sendo, ganha uma relevância ampla já que: “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 PDM 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 (MARQUES; ANTONELLO, 2015). O PDM de Lisboa (PDML) foi elaborado tendo como embasamento os princípios, objetivos e definições preconizados pelo amparado legal. A proposta foi de construir um PDML, estratégico e programático, para tal foi definido 7 grandes objetivos que centralizam as diretrizes da política pública de desenvolvimento para o município de Lisboa nos próximos 10 anos (contudo, consta no PDML a sua revisão em 5 anos), a seguir os objetivos: 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, cabe uma pequena contextualização de Lisboa, ou seja, 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, essas informações foram trabalhadas por Freguesias. Cabe ressaltar que as Freguesias são as unidades espaciais administrativas que se encontra dividido o espaço lisboeta, totalizando 53 Freguesias, em 2009. Destaca-se que a grande parte das Freguesias que abrangem o centro histórico e a frente ribeirinha tiveram uma dinâmica populacional negativa, o estudo evidência 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 fogos⁴ 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 pode ser sintetizada: na diminuição continuada de população, em particular de jovens da classe média (grande parte com formação superior); no aumento da disparidade socioeconômicas; no crescimento da taxa do desemprego fruto da saída das grandes empresas, que também tem efeito nas receitas do município. A questão do arrefecimento populacional permanece, 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 PDML que consta no Regulamento do Plano é como: “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 melhor, mais coesa 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, a saber:

- **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 num contexto global e gerar riqueza e emprego;
- **Objetivo 6** Afirmar a identidade de Lisboa num mundo globalizado e
- **Objetivo 7** Criar um modelo de governo eficiente participado e financeiramente sustentável.

Esses objetivos estratégicos retratam as problemáticas identificadas no relatório do estado do ordenamento do território que subsidiou a elaboração do PDML. Bem como verifica-se que o PDML segue os preceitos previstos no programa nacional de OT, já que os sete objetivos estratégicos da política municipal apresentam ligação com os objetivos previstos no PNPOT

⁴ Fogos – significa unidades habitacionais em Portugal.



(Plano Nacional de Ordenamento do Território), pois de forma geral seguem os princípios da diretriz nacional de ordenamento do território. Todavia, o primeiro objetivo do PDML não encontra ligação direta com o âmbito nacional, tendo em vista a própria especificidade de Lisboa no que diz respeito ao crescimento populacional, mas se pode ponderar que esse objetivo se constitui na pilastra de se pensar a cidade resiliente para o futuro uma “cidade amigável, segura e inclusiva”.

Com base no valor deste primeiro objetivo do PDML em função de ser uma problemática preeminente para o futuro da cidade de Lisboa apresenta-se no Quadro1 a avaliação *ex-ante* realizada mediante a análise *swot* do primeiro objetivo estratégicos do referido plano. Observa-se que em relação as potencialidades destacam-se: que Lisboa é o município sede e que centraliza a Área Metropolitana de Lisboa, a qualidade do espaço urbano o que proporciona uma qualidade de vida para a população e a disponibilidade de habitação. No entanto, essa disponibilidade é limitada, o que gera um estrangulamento, particularmente, para famílias com poder aquisitivo menor, tendo em vista a valorização imobiliária das demais áreas, com exceção da periferia. Esse estrangulamento resulta em uma ameaça para atração populacional, uma vez que ocorre a busca de residências com um valor mais acessível que é possível encontrar nas áreas suburbanas e mesmo em municípios limítrofes a Lisboa.

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

QUADRO1 – Análise das potencialidade, estrangulamentos, oportunidades e ameaças do 1ª objetivo estratégico- PDML.

Fonte: Câmara Municipal de Lisboa, (2012).

Em relação as oportunidades ressaltam-se a perda da dinâmica de valorização imobiliária, com a crise financeira (a partir de 2008), tal fenómeno gerou uma oferta maior de habitações com a redução dos valores. O segundo objetivo estratégico também contribui para o conjunto de oportunidade, pois visa promover a reabilitação e a regeneração urbana, além do quinto o



objetivo que busca criar uma cidade competitiva com geração de empregos o que pode redundar na manutenção e atração populacional.

Percebe-se que a elaboração da política urbana de ordenamento do território de Lisboa pautou-se nos objetivos estratégicos, que correspondem aos desafios a serem enfrentados ao longo dos 10 anos previstos para sua execução. Desses objetivos desdobraram-se os objetivos específicos para as UOPG – Unidade Operativa de Planejamento de Gestão, essas unidades constitui-se na divisão de Lisboa em nove UOPGs – que conforme consta no PDML “[...] 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).

Logo, as UOPG são a base territorial de atuação da política urbana, o que é um avanço no sentido de expressar a base territorial desta política. As UOPGs são formadas por um conjunto de Juntas de Freguesia (JF), contudo, em 2012, é executada uma nova divisão administrativa de Lisboa, a qual é fruto da eliminação de algumas Juntas de Freguesia mediante a agregação com outras e a criação de uma nova área administrativa – Parque da Nações, assim as JF passam de 53 para 24 JF, assim a Lei 56/2012 cria uma nova geografia administrativa de Lisboa.

Incumbe aclarar que juntamente com a reorganização das Juntas de Freguesia deu-se uma reorientação nas funções desempenhadas pelas mesmas com escopo 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, o que pode proporcionar um “empoderamento” da população local com potencial de atuar diretamente nas decisões da política pública urbana no que diz respeito ao seu espaço.

As UOPGs são a base do ordenamento territorial presente no PDML, administrativa e geográfica respectivamente, dessa forma realizou-se uma pesquisa *in loco* nas UOPGs. Essa pesquisa teve como objetivo verificar no território os incrementos da política urbana sintetizada no PDML, ou seja, averiguar a aplicabilidade das ações/objetivos propostos no plano municipal. Essa investigação ocorreu via aplicação de questionários (durante o primeiro semestre de 2015) para técnicos das Juntas de Freguesia (JF), ressalva-se que esses questionários foram elaborados a partir dos objetivos/termos referência elegidos no PDML para cada UOPG, e buscou abranger uma JF de cada uma das nove UOPGs. Elucida-se que em função do limite deste artigo se apresentará as informações obtidas em três JF.

Bem como se realizou uma entrevista com as técnicas da Câmara Municipal responsáveis pela elaboração e monitoramento do PDML. Essa entrevista foi esclarecedora do processo de elaboração do plano no sentido de apreender como os atores sociais foram envolvidos na



preparação e discussão desta política pública urbana, com o intento de constatar se os objetivos e metas traçados para o futuro da cidade correspondem ao interesse coletivo na perspectiva defendida neste artigo, qual seja, se houve a preocupação concreta de ampliar a prática participativa via diferentes formas de inclusão dos atores sociais-territoriais desde a elaboração a aplicação dessas políticas territoriais, como defende Ascher “[...] é preciso insistir na importância crescente deste ‘momento participativo’, que se inscreve igualmente numa definição das formas de construir o interesse geral” (2012, p.130).

Pode-se inferir que houve a preocupação da inserção da sociedade nas discussões públicas realizadas no processo de elaboração do PDML, segundo as técnicas entrevistadas obteve-se contribuições de vários profissionais especialistas na área de ordenamento do território, além de outros profissionais (escritórios de advocacia, arquitetura entre outros, de entidades e organizações sociais), como as quais tiveram reuniões. A sociedade de forma geral pode 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 era apresentado a proposta do PDML e 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 PDM de Lisboa foi lançado outros mecanismos de apelo à participação pública denominado plano de comunicação, o resultado da dinâmica participativa foi que nas “[...] 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, p. 6).

Todavia, é complexo afirmar que o processo participativo concretizado atingiu o cerne do interesse coletivo, mas se pode considerar que se buscou o envolvimento da sociedade para se pensar a cidade para o futuro, agora 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 desencadeamentos no ordenamento do território poderão responder essa questão que se cristalizará na cidade.

A investigação realizada junto as Juntas de Freguesia retrata a visão dos atores vinculados a administração local. No caso da Junta de Freguesia Carnide que está inserida na UOPG 1-Coroa Norte o entrevistado foi o presidente da respectiva Junta, a resposta quanto a classificação de importância dos objetivos traçados pelo PDML para Carnide foi considerado muito bom, contudo em relação ao grau de implementação o seu diagnóstico foi pessimista ao considerar muito insuficiente ou insuficiente a aplicabilidade das metas propostas. Apenas destacou um programa urbano que obteve resultado positivo, que foi o processo de requalificação urbana do Bairro Padre Cruz (Bairro Social). Salienta-se que essa JF foi que



apresentou uma dinâmica demográfica positiva o que expressa uma unidade de planejamento e gestão com potencialidade social para ser incentivada, todavia segundo o entrevistado não está obtendo resultado perante as ações insuficientes dos objetivos do PDML.

No outro extremo encontra-se a JF Misericórdia incluída na UOPG 7- Centro Histórico que apresenta características socioeconômica e territoriais diferenciadas, já que a problemática central é a perda populacional e o envelhecimento da população, em relação a visão do técnico (arquiteto da JFM) o grau de importância na hierarquia das prioridades relativo aos objetivos determinados no PDML para JFM, ficou entre importante e muito importante e no que se refere a aplicação dos mesmos classificou entre razoável e bom. 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 JFM, pesquisa in loco, 2015). A principal crítica foi direcionada ao avanço do turismo na JFM, 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 JFM, pesquisa in loco, 2015).

Percebe-se que os programas urbanos elaborados especificamente para a JFM obtiveram o resultado positivo como a dinamização imobiliária, inclusive com a implementação de estratégias de incentivo ao arrendamento (aluguel) para o turismo, o que por outro lado está afetando a lógica tradicional do território da JFM, pois 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 JF Santo António que se localiza na mesma UOPG7 ao colocar 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 PDM de Lisboa expressa a dimensão política dos instrumentos de planejamento e gestão urbanos e os desafios enfrentados para se concretizar as metas pensadas na elaboração da política pública urbana. Nesse sentido, nas considerações finais se ressaltará os limites e os avanços obtidos nessa experiência para o acesso a cidade.



3. Considerações Finais

Perante a realidade analisada e com base nas falas dos técnicos vinculados ao poder micro local pode-se ponderar que o PDML mesmo tendo com um objetivo estratégico atração e manutenção de população no seu território ainda não logrou o resultado pretendido, claro que o PDML está em vigor a quatro anos, o que é um período de tempo curto para se observar resultados abrangentes, tendo em vista que os objetivos estratégicos propostos se constituem em objetivos amplos que necessitam da conjunção de forças para serem atingidos. Cabe lembrar da análise swot (Quadro 1), que elucidava os estrangulamentos e ameaças do primeiro objetivo estratégico, o que pelo visto não foi atacado de forma incisiva pelo poder municipal com o escopo de atingir as metas do PDML.

Todavia, não se pode negligenciar a avanços, mesmo que pontuais da aplicabilidade do PDML, como por exemplo, a ampliação de equipamentos urbanos como a construção de 20 creches (disponibilizando 800 novas vagas), tal fato visa incentivar a natalidade, portanto é uma ação ligada ao primeiro objetivo estratégico.

Destaca-se dois elementos que se considerou avanços no PDML 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 é inserida os dados sobre 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 atrela-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 (REOT) a ser realizado de dois em dois anos, entretanto o primeiro que deveria ser concluído em 2014 está em processo de finalização segundo informações obtidas junto a Câmara Municipal de Lisboa.

No contexto da experiência concreta do PDML considera-se que a política urbana tem que se pautar na visão que o planejamento urbano é um processo dinâmico, por conseguinte tem que estar em constante revisão, já que se vive num contexto de grande incerteza. Assim, o planejamento urbano tem que ser visto como um instrumento de atuação/intervenção no território e não um fim em si mesmo, por isso, os mecanismos de monitorização e avaliação do PDML são fundamentais para permitir que o processo seja flexível para se buscar soluções conforme os desafios e os limites se apresentaram no território, tendo com princípio norteador a participação da sociedade nas tomadas de decisões na defesa de um planejamento urbano assentado mais em compromissos e acordos do que em conflitos de interesses.



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.

_____. *Regulamento do Plano Diretor Municipal de Lisboa*. Lisboa: Câmara Municipal de Lisboa, 2012b.

_____. *Relatório de Ponderação da Discussão Pública do Plano Diretor Municipal de Lisboa*. Lisboa: Câmara Municipal de Lisboa, 2012c.

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

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. Discussão metodológica de avaliação de desenvolvimento de política públicas de ordenamento do território: a experiência no território português. *Anais do XI ENANPEGE – Encontro Nacional da Associação de Pós-Graduação e Pesquisa em Geografia*. Presidente Prudente/SP, 2015. Disponível em: www.enanpege.ggf.br/2015. Acesso em 2/02/2016.

REOT- *Relatório do Estado do Ordenamento do Território*. Lisboa: Câmara Municipal-Departamento de Planeamento Urbano, 2009. Disponível em: <http://pdm.cm-lisboa.pt>. Acesso em 05/11/2014).

RJIGT - REGIME JURÍDICO DOS INSTRUMENTOS DE GESTÃO TERRITORIAL. *Decreto-Lei n.º 380/99*. Lisboa.