

O PROCESSO DE PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO EM LISBOA:
DILEMAS, DESAFIOS E RESULTADOS

| Entrevista com Maria Teresa Craveiro Pereira | por Maria Amélia Devitte Ferreira D'Azevedo Leite

Geógrafa e urbanista do Planeamento Estratégico da Câmara de Lisboa |
Professora convidada do curso de Mestrado em Urbanismo da Universidade
Lusófona de Lisboa | teresa.craveiro@cm-lisboa.pt

Professora doutora | Faculdade de Arquitetura e Urbanismo
CEATEC PUC-Campinas | melarquitetura@hiway.com.br



Figura 1 – Área da Expo 98 em Lisboa.

O PROCESSO DE PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO EM LISBOA: DILEMAS, DESAFIOS E RESULTADOS

Entrevista com Maria Teresa Craveiro Pereira,
por Maria Amélia Devitte Ferreira D'Azevedo Leite

O Planejamento Estratégico é um processo para a gestão das cidades e regiões metropolitanas que aporta possibilidades para a superação dos obstáculos que o planejamento tradicional tem apresentado, por exemplo, a rápida obsolescência e limitações dos instrumentos urbanísticos clássicos, como o zoneamento de uso e ocupação do solo.

Atuando há muitos anos na coordenação e desenvolvimento de planos estratégicos, Teresa Craveiro tem realizado conferências na Europa e também com relativa frequência no Brasil, com o intuito de discutir a aplicabilidade de tais ferramentas à gestão das cidades em seus diversos contextos sociopolíticos e locorregionais.

Nesta entrevista, a urbanista portuguesa comenta os dois ciclos de planejamento estratégico vivenciados em Lisboa: o primeiro de 1990 a 1995, e que resultou em profundas transformações urbanas como a área da Expo98 e a renovação das áreas portuárias na

frente ribeirinha do Tejo; e o segundo, iniciado em 2001 e temporariamente suspenso desde 2007 por condicionantes políticas locais.

Teresa Craveiro fala também das linhas de força e das fragilidades que se verificaram na implementação dos planos, superiores e locais, revelando uma permanência dos percalços que a gestão pública enfrenta, quer seja na esfera do planejamento tradicional ou no âmbito de práticas que se pretendem inovadoras, em especial no tocante à continuidade dos procedimentos, ao cumprimento das propostas e projetos e à consolidação dos processos de monitoramento e avaliação de resultados.

MARIA AMÉLIA DEVITTE LEITE Como se pode definir o planejamento estratégico no contexto dos instrumentos para o planejamento urbano?

MARIA TERESA CRAVEIRO O Planejamento Estratégico é um processo para a definição dos futuros

desejáveis e possíveis para as cidades e regiões, e também das linhas de desenvolvimento econômico e social entendidas como pertinentes. Contém, portanto, a determinação de estratégias, meios e ações para atingir os objetivos pretendidos. É importante que esse processo seja implementado articuladamente com o planejamento urbano operacional, através de diversos instrumentos urbanísticos, planos de diferentes escalas e projetos urbanos que respondam com agilidade às necessidades e dinâmicas de transformação das estruturas e atividades urbanas.

Vetorizando o processo – e dele decorrente – é elaborado o Plano Diretor Municipal (PDM),¹ articulado com programas e planos supramunicipais, especialmente o Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território (PNPOT) e Planos Regionais de Ordenamento do Território (PROT). Nesse estágio, pode-se recorrer, simultaneamente, a diversas escalas de Planos ou tão-somente aos projetos urbanos ligados à requalificação urbana de áreas determinadas na cidade.

Vale ressaltar que a nova Carta de Atenas aprovada pelo Conselho Europeu de Urbanistas em Lisboa (2003) explicitou a urgência de integração das metodologias do Planejamento Estratégico para uma maior eficácia do planejamento urbanístico comprometido com a sustentabilidade das cidades na ótica do desafio do novo paradigma ambiental. Durante o 43º Congresso da Sociedade Internacional de Urbanistas (2007, ISOCARP, www.isocarp.org), o tema do planejamento estratégico apontou igualmente uma mudança de paradigma para a profissão, reconhecendo-se a importância do diálogo no “triângulo” composto pela produção conjunta de uma Visão Estratégica, sua relação com o planejamento urbano e com os projetos urbanos.

Não há mais lugar para o planejamento urbano sem uma visão estrutural de longo prazo (estratégica), mesmo nos projetos localizados de arquitetura urba-

Quadro 1 – Pressupostos da nova Carta de Atenas para o planejamento urbano e territorial.

A NOVA CARTA DE ATENAS Conselho Europeu de Urbanistas

- Promoção da competitividade econômica e do emprego
- Favorecimento da coesão econômica e social
- Melhoramento dos transportes e da Rede TransEuropeia (TENS)
- Promoção do desenvolvimento sustentável e da qualidade de vida



Figura 2 – O diálogo triangular entre o planejamento estratégico e as dimensões cotidianas e operacionais do planejamento urbano.

na que pretendem implementar mudanças rápidas nas cidades, pois, sem a conciliação das perspectivas de curto e longo prazo, o efeito catalizador desejado pode não ocorrer de modo efetivamente positivo.

É possível a aplicação simultânea do planejamento estratégico e dos instrumentos tradicionais da gestão urbana?

MARIA TERESA CRAVEIRO Sim, é possível.

Na cidade de Lisboa, no período de 1990 a 1995, a metodologia de atuação relativa ao Plano Estratégico ocorreu simultaneamente e se interpenetrou com o PDM, o qual, por sua vez, articulou-se com outros Planos Municipais de Ordenamento do Território (PMOT)² e Projetos Prioritários, num sistema de planejamento estratégico.

Deve-se considerar que na ótica do plano-processo, o planejamento municipal não se esgota no PDM, o qual é apenas uma de suas vias.

Efetivamente, o processo de planejamento municipal em Lisboa pôde ser desdobrado em diversos ins-

trumentos escalonados no espaço e no tempo. Neste, recorreu-se, paralelamente, a duas escalas diferenciadas: a macroescala, traduzida no conteúdo do PEL e do PDM, e a microescala, nos Planos de Urbanização,³ Planos de Pormenor⁴ (PMOTs) e Projetos Prioritários.

Tal método permitiu o aprofundamento de medidas e propostas simultaneamente em ambas as escalas, contrapondo-se à “ideologia de que os planos têm que ser descendentes, do geral para o particular”. Paraphrasing Nuno Portas, podemos afirmar que, de fato, o Plano se faz tanto de baixo para cima, como de cima para baixo, e que a lógica de planeamento existe nos dois sentidos.⁵

De todo modo, o processo ocorreu predominantemente em sentido descendente, à medida que as linhas de força do Plano Estratégico de Lisboa (PEL, 1992) vieram a se consubstanciar em propostas no âmbito do PDM aprovado em 1994, e a respectiva concretização dessas linhas prevista em Planos de Urbanização e de Pormenor. Entretanto, funcionou também em sentido ascendente, dando origem a alguns acertos e a propostas de ações, monitoramento e pormenorização do PEL e do PDM.

Consequentemente, a articulação do PDM com os PMOTs permitiu a monitorização de ambos, com a introdução de acertos, quer nos elementos escritos (Regulamentos), quer sobretudo nas peças desenhadas (Planta de Ordenamento e Condicionantes do PDM e Plantas de Zoneamento dos Planos de Urbanização).

A originalidade do processo de planeamento estratégico desenvolvido em Lisboa consistiu em integrar o planeamento urbanístico, tendo em vista a prévia seleção de Áreas Estratégicas de Intervenção Urbanística e/ou “Áreas-Problema” em relação às quais o município iria desenvolver ações prioritárias – planos, projetos, estudos e propostas setoriais.

Quadro 2 – A evolução do pensamento estratégico aplicado à gestão urbana.

EVOLUÇÃO

- Planejamento estratégico: origem na prática militar
- Anos 50 do século XX: utilização como instrumento analítico e decisório no mundo empresarial
- Posterior extensão à gestão da administração pública (anos 70)
- Aplicação às cidade e regiões: a partir dos anos 80
 - S. Francisco (EUA) – 1982
 - Nova York; Chicago; Detroit; Miami; Filadélfia; Dallas; Cleveland;...
 - Espanha: 1987
 - Barcelona: Jogos Olímpicos de 1992
 - Portugal: 1990 (PDM de Lisboa)

SISTEMA DE PLANEJAMENTO 1990-1995

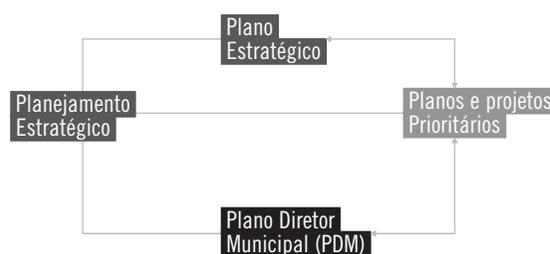


Figura 3 – A articulação do Plano Estratégico de Lisboa (PEL) com as demais esferas de planeamento urbano.

Como afirma António Fonseca Ferreira, “A estreita articulação entre o processo de elaboração do plano estratégico e o planeamento e a gestão urbanística da cidade confere à experiência de Lisboa singularidades e desenvolvimentos que interessa assinalar e avaliar, no âmbito do aprofundamento das metodologias de planeamento estratégico territorial. A articulação verificou-se ao nível da equipe, da metodologia e da gestão, condição que nem sempre tem estado presente nos processos de planeamento estratégico, geralmente de filiação macroeconómica ou empresarial de outras cidades”.⁶

A experiência de Lisboa tem sido vista nas últimas décadas como uma referência de inovação no âmbito do planeamento urbano. Isso se deve à adoção do planeamento estratégico como opção gerencial?



Figura 4 – Áreas da frente ribeirinha do Tejo, onde se realizaram projetos de renovação urbana definidos no Plano Estratégico de Lisboa.

MARIA TERESA CRAVEIRO Sim, se nos reportarmos ao período de 1990 a 1995, com destaque para a Expo98, realizada dentro desse enquadramento.

Lisboa foi a primeira cidade em Portugal que teve um Plano Estratégico aprovado, em 1992, o qual incluiu o espaço da Exposição Internacional (Expo98), à época uma extensa área periférica abandonada e degradada, com algo em torno de 330 hectares, mas segregada em termos urbanos, tanto física como socialmente. Era composta por estruturas e equipamentos insalubres, e atingia uma frente ribeirinha de aproximadamente 5 quilómetros, localizada na zona oriental de Lisboa, a qual requeria uma renovação urbana e ambiental total, à semelhança do 1º Plano Estratégico de Barcelona, em cujo âmbito foram criadas as condições para a realização dos Jogos Olímpicos naquela cidade.

A partir das eleições autárquicas de 1989, abriu-se um novo ciclo na gestão municipal de Lisboa que consagrou um programa de renovação de objetivos, métodos e instrumentos de planeamento e administração da cidade, e desenvolveu, a partir de 1990, uma “ideia de cidade”, entendida como noção

prévia do projeto e que antecedeu o estabelecimento das políticas e medidas posteriores.

Esse projeto consistia em implementar uma estratégia com vistas ao paradigma do desenvolvimento sustentável do ponto de vista urbano, com realce para a resolução das graves assimetrias estruturais e a melhoria da qualidade de vida na cidade.

Iniciou-se, então, a reabilitação do planeamento municipal, adotando-se metodologias do planeamento estratégico empresarial, à semelhança da cidade de Barcelona, e pretendendo-se estabelecer um processo de trabalho globalizante, interativo e participativo.

O PEL identificou oportunidades, rupturas e novas tendências, e selecionou objetivos centrais, no sentido de potencializar e orientar positivamente as linhas de força do desenvolvimento urbano e de atenuar as debilidades existentes.

A matriz de potencialidades e debilidades da cidade e do seu território foi definida no decurso de numerosas reuniões com especialistas e diversos agentes da cidade, revelando-se uma peça-chave no desenvolvimento programático das intervenções urbanísticas consideradas prioritárias.

O Plano Estratégico para Lisboa, aprovado em 1992, foi um instrumento de enquadramento, fundamentalmente socioeconômico, com o qual se definiram as linhas mestras para o desenvolvimento da cidade. Foi um instrumento que serviu de apoio à tomada de decisão, pretendendo ser um contrato de transparência com os agentes e atores da cidade (Administração Central, Operadores, Associações, entre outros).

O PDM, por sua vez, de uma forma articulada, compreendeu outros Planos Municipais de Ordenamento do Território (PMOTs) que foram elaborados no sentido de resolver situações críticas, dinamizando transformações indutoras de qualificação urbana através da preservação patrimo-

Quadro 3 – Estrutura organizacional de desenvolvimento dos trabalhos no Plano Estratégico de Lisboa (PEL, 1992).**CONSELHO DO PLANO – 1992****Níveis de trabalho**

- Grupo de Prospeção
- Estudos Setoriais
- Reuniões Setoriais com as Organizações Setoriais da Cidade

Níveis de coordenação

- Os pelouros e serviços da Câmara
- As Autarquias da Área Metropolitana de Lisboa
- Os Agentes Económicos, Sociais e Culturais
- Organismos da Administração Central e os Operadores

Seções especializadas

- Habitação e Apoios Sociais
- Ambiente, Património e Qualidade de Vida
- Transporte e Acessibilidade
- Modernização/Promoção da Base Económica
- Valorização dos Recursos Humanos, Científicos e Tecnológicos
- Cooperação, Modernização e Democratização da Administração da Cidade
- Plano Diretor Municipal

nial, da dotação de equipamentos e de acessibilidades, e da melhoria do espaço público.

O planeamento municipal em Lisboa desacelerou-se a partir de 1995, com realce para a ausência de um sistema de monitoramento dos diversos instrumentos de planeamento, notadamente, o Plano Estratégico, o Plano Diretor Municipal e os Planos de Urbanização e Pormenor. Essa situação foi agravada com a falta de articulação entre o Plano Estratégico e o Plano de Atividades e Orçamento do Município de Lisboa.

Como consequência, vale destacar que Lisboa, na década de 90, não alterou a sua posição no *ranking* europeu das melhores cidades para investir, enquanto Barcelona ascendeu do 11º lugar para o 6º lugar. Tal fato demonstra que naquela cidade a execução contínua de um Planejamento Estratégico, expresso no 3º Plano Estratégico, foi capaz de induzir políticas de investimento e de requalificação da cidade, o que não aconteceu em Lisboa, onde se evidenciou uma fase contínua de alguma relevância apenas até a realização da Expo98.

Com o novo quadro do poder autárquico que emergiu das eleições municipais em dezembro de 2001, o planeamento estratégico foi retomado a partir da criação do Departamento de Planeamento Estratégico (DPE) diretamente ligado à presidência da Câmara Municipal de Lisboa.

No entanto, o processo de retomada do Planejamento Estratégico de 2001 a 2007 revelou-se sem grande eficácia no decorrer desse período, sob influência das mudanças políticas ocorridas com a transição de três gestões no Executivo municipal em tão curto período de tempo.

Na prática, quais os ganhos que a cidade de Lisboa efetivamente auferiu a partir dessa nova conduta de gestão urbana?

MARIA TERESA CRAVEIRO No final de 1998, estavam concretizadas, ou em fase adiantada de concretização, as grandes obras de infraestrutura identificadas no 1º Plano Estratégico de Lisboa e que corresponderam a ganhos para a cidade de Lisboa, tais como:

- As acessibilidades – Eixo Norte-Sul, CRIL (Circular Regional Interior de Lisboa) e CREL (Circular Regional Exterior de Lisboa), instalação da via férrea na Ponte 25 de Abril e construção da segunda ponte sobre o Tejo (Ponte Vasco da Gama).
- O Saneamento Básico – planos de despoluição dos rios Tejo e Trancão, sistemas de interceptação e tratamento de esgotos e águas residuais, bem como de coleta e tratamento de resíduos sólidos.
- O Trânsito e a Rede Viária – reconversão das interfaces de transportes e construção de parques de estacionamento descentralizados em diversas entradas de Lisboa; modernização da rede de transportes públicos, tendo por base a expansão da rede de metrô; passagem subterrânea de trânsito no Terreiro do Paço; remodelação de todo o sistema de circulação e estacionamento na área central;

construção de diversos viadutos e passagens em desnível nos principais nós de trânsito de Lisboa.

■ A Ligação da Cidade ao Rio – foi requalificada a frente ribeirinha da cidade de uma forma gradual, mediante um conjunto de intervenções designadas “colar de pérolas”, em diversas localizações: Belém, Junqueira/Cordoaria, Alcântara (Docas de Santo Amaro) e Praça do Comércio e Santa Apolónia, valorizando-se estes espaços ribeirinhos e tornando-os acessíveis e aprazíveis para lazer, recreio e desporto e atividades de restauração.

O 1º Plano Estratégico, aprovado em 1992, englobou, igualmente, a área da Exposição Internacional (Expo98), por se tratar de uma área periférica, bastante degradada, e segregada em termos urbanos, física e socialmente. Assim, ao final de 1998 tinha-se constituído uma nova centralidade em Lisboa, o “Parque Expo”, onde estavam construídos (ou em construção) grandes equipamentos que colocaram Lisboa em igual condição com as outras capitais da Europa desenvolvida. Entre esses, destacam-se:

- o Parque de Exposições da Associação de Imagem Portuguesa – AIP;
- o Pavilhão Multiusos e Oceanário, na Zona da Expo98;
- o Palácio de Congressos e Eventos, em início de construção nas instalações da Feira Internacional de Lisboa – FIL.

Paralelamente, é importante citar a melhoria de diversos equipamentos culturais já construídos ou que foram remodelados no decorrer da realização das atividades do ciclo “Lisboa, Capital Europeia da Cultura”, juntando-se aos diversos “projetos integrados” de reabilitação em curso na zona dos Bairros Históricos como: Teatro Taborda (Mouraria), Baluarte do Livramento (Alcântara) e Casa de Fado (Alfama).

Por fim, desencadeou-se o ataque ao déficit habitacional da cidade de Lisboa através da erradicação dos

assentamentos precários (barracas) com a aplicação do Programa de Realojamento (PER), tendo-se construído cerca de 20.000 unidades de moradia.

Apesar disso, podemos afirmar que esse “ciclo do realojamento” em Lisboa foi, em síntese, uma oportunidade perdida, dado não ter sido efetuado em articulação com as Áreas Urbanas de Gênese Ilegal (AUGIs), onde se encontram os “bairros clandestinos” e que, curiosamente no Município de Lisboa, só foram objeto do “Quadro Estratégico de Intervenção Municipal”⁷ em 2005, não obstante já existir enquadramento jurídico desde 1976 (29 anos depois, assim!) e constarem do PDM 1994.8

O planeamento estratégico sofre dos mesmos percalços que se verificam no planeamento tradicional? Existiram fragilidades no processo vivenciado em Lisboa?

MARIA TERESA CRAVEIRO O Plano Estratégico de Lisboa apresentava um horizonte de realização para o ano 2000. E tal como foi referido anteriormente, Lisboa, na última década, sofreu significativas mudanças no que concerne à resolução dos níveis de infraestrutura de saneamento, rede viária, áreas verdes, coleta seletiva de resíduos sólidos urbanos, dotação de equipamentos coletivos – principalmente de lazer – e, fundamentalmente, as importantes operações de requalificação da zona ribeirinha efetuadas pela Administração do Porto de Lisboa e da Zona Oriental da cidade.

Uma vez cumpridas as tarefas de elaboração do Plano, não foi possível dar uma continuidade plenamente eficaz ao processo de concretização das ações previstas para o primeiro ciclo de planeamento estratégico, tendo surgido dificuldades para sua implementação e acompanhamento, tanto de ordem cultural como de ordem política, em que se evidenciou a ausência de envolvimento de todo o restante do Executivo municipal. Verificou-se, assim, ainda nos atuais diagnósticos feitos para a

cidade, uma série de debilidades e de ações por realizar que foram propostas à época.

Em muitos casos, a falta de um “pacto de governabilidade” com todas as forças políticas e de uma estratégia compartilhada com a população, tendo como alvo os projetos estruturadores, bem como a ausência de mecanismos de operacionalização das ações e projetos contidos no Plano visando superar o tempo de mandato, comprometeram a sua implementação.

Também a ausência de medidas políticas, administrativas ou de gestão, voltadas à programação financeira e inclusão de programas de execução no Orçamento e no Plano de Atividades da Câmara, conduziu a que não se disponibilizassem os recursos necessários.

Para essa situação, contribuiu de forma significativa a omissão da legislação vigente à época, especialmente no Decreto-Lei n.69/90, de 2 de Março, que tornava facultativa a inclusão do programa de execução das ações e do respectivo plano de financiamento nos Planos Municipais, em especial no Plano Diretor Municipal.

Por outro lado, a concretização do Plano e dos seus objetivos exigia a montagem de um processo de monitoramento e acompanhamento que permitisse a correção de eventuais desvios e o ajuste a um contexto sempre dinâmico, o que não foi implementado.

Quais foram os principais desafios na retomada do planejamento estratégico em 2001?

MARIA TERESA CRAVEIRO Com o relançamento do planejamento estratégico em 2001, adotaram-se a atitude e os métodos ligados ao planejamento estratégico empresarial, pretendendo-se, desse modo, que o planejamento fosse globalizante, interativo, participativo e, por consequência, flexível.

Foi proposta uma sistematização das ações e atividades visando ao desenvolvimento do sistema de

planejamento estratégico em quatro instâncias: Visão Estratégica; Agenda Local 21; Revisão do Plano Diretor Municipal; e Planos Municipais de Ordenamento do Território e Projetos Prioritários.

A metodologia de abordagem da revitalização do planejamento no Município de Lisboa foi parametrizada por novo quadro legislativo, o Decreto-Lei n.380/99, de 22 de Setembro (alterado pelo Decreto-Lei nº 316/2007 de 19 de Setembro), com a nova exigência para a segunda geração de Planos Diretores, em que se salientava a inserção da Estratégia Municipal e a Programação da Execução das opções de ordenamento (alínea m, Art. 85, referente ao Conteúdo Material do PDM), através do Modelo de Estrutura Espacial que deve representar “a síntese da estratégia de desenvolvimento e ordenamento local, integrando as opções de âmbito nacional e regional na respectiva área de intervenção e assenta na classificação do solo e se desenvolve através da qualificação dos mesmos”, artigo 84 do Decreto-Lei acima mencionado.

Assim, o Modelo de Estrutura Espacial do Território do Município de Lisboa consiste na síntese territorializada da estratégia de desenvolvimento urbano e de ordenamento local definida pelas diferentes políticas urbanas desenvolvidas pela Câmara Municipal de Lisboa, e integra as opções estratégicas de âmbito nacional e regional, definidas nos instrumentos e documentos de carácter estratégico de nível superior, como o Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território (PNPOT), Plano Nacional de Desenvolvimento Económico e Social (PNDES), Plano Regional de Ordenamento do Território da Área Metropolitana de Lisboa (PROTAML) e Plano Estratégico da região de Lisboa e Vale do Tejo (PERLVT).

Dos aspectos principais do Modelo de Estrutura Espacial de Lisboa (2005-2015), salientam-se os seguintes:

- organizar a cidade, tornando-a mais sustentável, eficiente e policêntrica;
- adicionar valor à diferenciação interna da cidade; e,
- enriquecer a vivência da cidade.

Vê-se que são objetivos próprios de uma cidade que já resolveu grande parte das infraestruturas, ou seja, uma cidade que se vê impelida a enfrentar o grande desafio de operacionalizar efetivamente a meta de sustentabilidade, de consolidar as centralidades e de reencontrar-se com os seus bairros, elementos identitários e de grande valor sociourbanísticos.

Foram sete os princípios que orientaram a concepção do modelo territorial de Lisboa naquele momento, todos eles convergindo para uma mesma finalidade: assegurar a sustentabilidade do desenvolvimento da cidade num contexto crescentemente marcado pela intensidade, imprevisibilidade e complexidade da mudança e, portanto, pela emergência permanente de novos riscos e oportunidades. São esses:

- o Princípio da Harmonia;
- o Princípio da Reabilitação;
- o Princípio da Ocupação Seletiva e Prudente dos Vazios Urbanos;
- o Princípio da Integração;
- o Princípio da Democratização;
- o Princípio do Cosmopolitismo; e,
- o Princípio da Intervenção Diferenciada.

A Visão Estratégica para Lisboa 2012 traçou políticas estruturantes para a cidade com o intuito de que tenham possibilidade de sobreviver à alternância política dos mandatos na autarquia. A respectiva missão é transformar Lisboa na “Capital Atlântica da Europa” e na “Porta Europeia do Mediterrâneo”. Aproveitando-se das mais valias urbanas, como a posição geoestratégica e o património natural, construído e cultural, a autarquia de Lisboa traçou um rumo de gestão para os próximos dez anos. Foram definidos quatro Eixos de Desenvolvimento

que estabelecem ações de Planeamento e encaram a cidade sob quatro perspectivas diferentes: a Cidade de Bairros, a Cidade de Empreendedores, a Cidade de Culturas e a Cidade de Modernidade e Inovação.

Estava-se assim, em 2001, não só com um novo quadro conceitual no âmbito da legislação em vigor, como também se pretendia consolidar uma estratégia orientada para o paradigma do desenvolvimento sustentável do ponto de vista urbano, e atribuindo uma importância muito particular à resolução das graves assimetrias estruturais da cidade, a saber, repovoar os núcleos históricos com reforço da sua identidade patrimonial e da melhoria dos equipamentos de proximidade, e a requalificação de toda a periferia, com realce para a Coroa Noroeste, abrindo-se, assim, um novo “ciclo de Cultura da Cidade”. Pretendia-se que a Visão Estratégica para Lisboa 2012 fosse a base para o II Plano Estratégico, o qual entreabre a porta do futuro da cidade.

No que tange à cidade de Lisboa, pode-se dizer que o Poder Local em Portugal, à exceção de alguns raros momentos, não compreendeu a importância do Planeamento Estratégico de médio e longo prazo, ou, talvez, o próprio poder político não se queira submeter a ele, para optar pelas intervenções fragmentadas através dos Planos Urbanísticos e Projetos Urbanos.

Ademais, deve-se ressaltar que, mesmo quando a estratégia não é explicitada, existe sempre uma estratégia de intervenção localizada ou temática sem matiz democrático, atendendo a demandas eventuais para as quais não se teve o contributo de um Conselho do Plano Estratégico, representativo dos diversos atores da cidade.

O desenvolvimento sustentável é um dos paradigmas contemporâneos principais colocados para a gestão das cidades. Como esse tema se integra à prática do planeamento estratégico?

MARIA TERESA CRAVEIRO O conceito de sustentabilidade só começou a ganhar maior importância e a se tornar uma temática por desenvolver dentro dos municípios após 1992, com a Conferência do Rio de Janeiro.

Desde então, têm sido desenvolvidos esforços através de conferências mundiais para fomentar esta prática não só em caráter global, mas também focalizando-a para as realidades próprias dos locais. Exemplos disso são a Carta de Aalborg (1994), e as Conferências de Lisboa (1996), Hannover (2000) e Sevilha (2007).

Por tais razões, o Plano Estratégico de Lisboa, aprovado em 1992, inseriu a Carta do Ambiente Urbano, pretendendo ser este um instrumento de caráter integrador – ambiental e socioeconômico. A Carta do Ambiente Urbano de Lisboa constituiu-se em um instrumento inovador, no âmbito do planejamento e gestão da cidade, mesmo antes da Agenda Local 21, aprovada na Conferência do Rio (1992), preconizando um conjunto de objetivos ambientais através de medidas de proteção, valorização e de projeto de cidade que contemplava:

- o conforto ambiental;
- a melhor utilização e apropriação da cidade pelos seus habitantes;
- a segurança no uso da cidade;
- o reforço de uma identidade própria de Lisboa.

A definição de regras de controle do uso do solo, a valorização da qualidade ambiental de Lisboa, a melhoria das acessibilidades e da mobilidade, o controle dos limites de velocidade e a valorização patrimonial são algumas das medidas associadas ao conceito de sustentabilidade que foi aplicado à cidade. Um dos grandes desafios neste campo relaciona-se com a operacionalização do conceito de sustentabilidade nos instrumentos de gestão territorial, notadamente nos Planos Estratégicos de segunda geração, que têm intrinsecamente um

aumento de preocupações com o presente e com o futuro, numa perspectiva de salvaguarda ambiental, de utilização criteriosa de recursos e reciclagem da cidade existente, através da compactação dos seus vazios, da requalificação sempre que possível dos bairros existentes, da reconversão das áreas industriais obsoletas e do aproveitamento das infraestruturas existentes, em que o solo constitui um bem escasso.

Com efeito, entende-se hoje que a garantia de sustentabilidade para a cidade de Lisboa depende de alguns aspectos principais, a saber:

- a requalificação e a racionalização do espaço urbano com a contenção da expansão da cidade, incluindo-se em tais ações a reabilitação dos espaços edificados, ociosos e vazios, pois só assim poderemos manter a atratividade de Lisboa e contrariar a dispersão verificada nos últimos dez anos, e invertendo-se a tendência do êxodo da população residente e a conseqüente penalização da população jovem;
- a valorização da existência de espaços e de equipamentos de proximidade capazes de conferir a cada um dos bairros a identidade interna e a notoriedade externa desejadas para Lisboa, bastante marcada pelo papel geoestratégico do seu porto e da sua ligação ao rio;
- a promoção da fruição do espaço público pelos cidadãos, estimulando-os a viver a sua cidade, atraídos pela melhoria dos equipamentos de proximidade e pelo comércio local, e pela animação de rua;
- o reforço das orientações do urbanismo de proximidade (mistura de funções, mobilidade de vizinhança, segurança, entre outros), ganhando uma importância decisiva como fator de integração social e de melhoria dos níveis de qualidade de vida e bem-estar dos cidadãos na ótica da Nova Carta de Atenas, que defende a cidade coesa e a atitude de “pensar globalmente e agir localmente”.

Em sua leitura, como o Brasil vem incorporando essas metodologias?

MARIA TERESA CRAVEIRO A inovação metodológica implementada no município de Lisboa, entre 1990 e 1995, leva-nos a defender sua adoção em outras cidades, obviamente com os devidos ajustes às realidades locais, e com a implementação de uma estreita articulação entre os diversos instrumentos urbanísticos. Nesse sentido, entende-se que o Brasil poderá se beneficiar com os procedimentos dessa linha de gestão urbana, embora saibamos existir um certo ceticismo dos pesquisadores e teóricos do país a respeito.⁹

Verificamos, atualmente, o surgimento de Planos Estratégicos no Brasil que podem ser considerados

de segunda geração, como o “2º Plano Estratégico do Rio de Janeiro – As cidades da cidade”, com um objetivo muito próximo da Visão Estratégica de Lisboa (a “Cidade de Bairros”) e o Plano Estratégico de São José de Campos, que recorre à metodologia dos cenários e pretende articular os diversos instrumentos urbanísticos como a Agenda Local 21, o Plano de Atividades e o Orçamento Participativo.

O ideal é que essas experiências sejam acompanhadas e monitoradas, de modo que se possam extrair de seus resultados indicadores confiáveis sobre a pertinência e a viabilidade de aplicação dos procedimentos do Planejamento Estratégico nos municípios como uma técnica inovadora, em alternativa ao Planejamento Tradicional.

NOTAS

1. Em Portugal, a elaboração dos Planos Diretores Municipais (PDM) é regida pela Lei de Bases do Ordenamento (Lei n.48/98 de 11 de agosto).
2. Os Planos Municipais de Ordenamento do Território (PMOT) são instrumentos de natureza regulamentar aprovados pelos municípios, os quais estabelecem o regime de uso do solo, definindo modelos de evolução previsível da ocupação humana e da organização de redes e sistemas urbanos e, na escala adequada, parâmetros de aproveitamento do solo e de garantia da qualidade ambiental – Artigo 69 do Decreto-Lei n. 316/2007 que altera o Decreto-Lei n. 380/99, de 22 de setembro.
3. O Plano de Urbanização define a organização espacial de parte determinada do território municipal, incluída em perímetros urbanos, podendo englobar solo rural complementar que exija uma intervenção integrada de planeamento – Artigo 87º do Decreto-Lei n.316/2007 que altera o Decreto-Lei n.380/99, de 22 de setembro.
4. O Plano de Pormenor desenvolve e concretiza propostas de organização espacial de qualquer área específica do território municipal, definindo com detalhe a concepção da forma de ocupação e servindo de base aos projetos de execução das infraestruturas, da arquitetura dos edifícios e dos espaços exteriores, de acordo com as prioridades estabelecidas nos programas de execução constantes do Plano Diretor Municipal e do Plano de Urbanização. O Plano de Pormenor pode ainda desenvolver e concretizar programas de ação territorial – Artigo 90 do Decreto-Lei n. 316/2007 que altera o Decreto-Lei n.380/99, de 22 de setembro.
5. Cf. Nuno Portas, in Colóquio AD URBEM. Vinte e Cinco Anos de Direito de Urbanismo, 1994.
6. António Fonseca Ferreira, *Gestão Estratégica de Cidades e Regiões*, Lisboa, Fundação Calouste Gulbenkian, 2005.
7. Decreto-Lei n.804/76, de 6 de novembro, Portaria n.243/84, de 17 de abril, Lei n.91/95, de 2 de setembro, Lei n.165/99, de 14 de setembro e a Lei n.64/03, de 23 de agosto, Lei 10/2008 de 20 de fevereiro.
8. Publicado no D.R. n.226, de 29 Setembro de 1994, in <http://ulisses.cmlisboa.pt/data/002/004/index.php?ml=2&x=pdm.xml>
9. A este respeito, a entrevistada faz referência ao constante na seguinte obra: Arantes, O; Vainer, C; Maricato, E, *A cidade do pensamento único: desmanchando consensus*, Petrópolis: Editora Vozes, 2000 (3.ed.).

