

Vítor Oliveira

AVALIAÇÃO EM PLANEAMENTO URBANO

Doutoramento em Arquitetura ULP

Estrutura da apresentação

1. Introdução à Avaliação
2. Avaliação em planeamento
3. A Metodologia PPR (Plano-Processo-Resultados)
4. Aplicação da Metodologia PPR ao PDM de Lisboa
5. Referências bibliográficas

1. INTRODUÇÃO À AVALIAÇÃO

1. Introdução à avaliação

O que é a ‘Avaliação’?

1. Introdução à avaliação

O que é a ‘Avaliação’?

Evaluation is not something new, it has always been an intrinsic part of decision making. Whenever a reasoning actor undertakes a particular course of action, some consideration and assessment of the possible consequences, however intuitive it may be, is an inevitable preliminary to the commitment. (Ernest Alexander, 2006)

1. Introdução à avaliação

O que é a ‘Avaliação’?

Evaluation is not something new, it has always been an intrinsic part of decision making. Whenever a reasoning actor undertakes a particular course of action, some consideration and assessment of the possible consequences, however intuitive it may be, is an inevitable preliminary to the commitment. (Ernest Alexander, 2006)

O que nos sugere esta frase?

- que a avaliação, não sendo nova, terá um corpo teórico e metodológico;
- que desenvolvemos avaliações em muitas das nossas ações, a nível pessoal ou institucional;
- que a avaliação pressupõe uma estrutura que ligue uma hipótese de acção com as suas consequências possíveis.

A relação entre Avaliação e objeto avaliado

- A Avaliação e a atividade avaliada interagem continuamente e estão em permanente mudança.
- Um dos desafios fundamentais que se coloca à Avaliação assenta na ausência de uma ‘abordagem única’ válida para toda e qualquer situação.
- Nesse sentido, o avaliador deve estruturar a sua metodologia de acordo com a natureza específica da situação de avaliação, e não seguir de modo inflexível um conjunto de procedimentos *standardizados*.

Os ‘tempos’ da Avaliação

O processo de avaliação inclui diversos momentos de apreciação do objecto em análise:

- A Avaliação *ex-ante* ocorre no início do processo e promove a comparação de diferentes alternativas.
- A Avaliação *on-going* ocorre durante a implementação do objecto de avaliação, e pode conduzir a mudanças no processo de implementação.
- A Avaliação *ex-post* ocorre no final do processo de implementação e centra-se nos resultados e nos impactos.

Consoante o objecto, ou a actividade, em avaliação, cada uma destas fases adquire um ‘peso’ diferente em todo o processo.

O papel do avaliador

Tabela 1. Avaliação interna e externa: vantagens e desvantagens

	Vantagens	Desvantagens
Avaliação Interna	<ul style="list-style-type: none">- Melhor conhecimento da organização,- Menor possibilidade do exercício ser encarado como uma ameaça,- Maior probabilidade das suas recomendações serem adoptadas,- Menos dispendiosa.	<ul style="list-style-type: none">- Maior tendência para evitar conclusões negativas e para aceitar a linha de pensamento convencional.
Avaliação Externa	<ul style="list-style-type: none">- Maior objectividade da avaliação,- Facilidade de uma contratação externa por um curto período de tempo.	<ul style="list-style-type: none">- Desconhecimento da organização,- Possibilidade de ser encarada como uma ameaça,- Menor probabilidade de adopção das suas recomendações.

A ponderação destes factores deve ter ainda em conta duas outras possibilidades:

- uma avaliação mista
- uma avaliação interna a realizar por uma equipa diferente da equipa que desenvolve a atividade avaliada.

A conceção de uma metodologia de Avaliação

Questões de Avaliação:

Um conjunto de questões (definidas pelo avaliador, os decisores e os *stakeholders* fundamentais) que identifica os assuntos que o exercício de avaliação irá investigar .
Deverão ser colocadas em termos que permitam uma resposta útil, recorrendo aos métodos que o avaliador dispõe.

Critérios de Avaliação:

Genéricos e específicos.

Indicadores:

Desde os indicadores tradicionais (económicos, sociais, ambientais) até às abordagens integradas.

A apresentação dos resultados de avaliação e a sua utilização pelos decisores

- É necessário que os decisores percebam os resultados da avaliação.

Os mecanismos de apresentação dos resultados devem encontrar o equilíbrio entre comunicação e conhecimento técnico.

- Deve ser possível perceber a utilidade dos resultados de avaliação para a actividade avaliada.

Tentar estabelecer os termos de referência face aos quais a utilização possa ser considerada bem sucedida.

2. AVALIAÇÃO EM PLANEAMENTO

O que deverá ser a ‘Avaliação em Planeamento’?

O que se pode avaliar na atividade de planeamento?

O que deverá ser a ‘Avaliação em Planeamento’?

O que se pode avaliar na atividade de planeamento?

Um exercício estruturado e sistemático que contribua para melhorar a prática de Planeamento:

- (Numa fase *ex-ante*) **Legitima-a**, permitindo uma perceção do impacto das suas propostas na cidade, a quem ai reside e trabalha;
- Auxilia na **tomada de decisões** complexas;
- Acompanha, e eventualmente propõe o **ajuste** do rumo das propostas de planeamento, tendo como referência os objetivos estabelecidos e os resultados desejados;
- Permite a construção sólida de uma prática assente num contínuo processo de **aprendizagem**. Avaliar para fazer melhor...

Um exercício intimamente ligado à atividade de planeamento e cíclico como esta.

‘Avaliação em Planeamento’ e ‘Avaliação de Programas’

Diferentes âmbitos e contextos

A avaliação de planeamento foca-se apenas numa atividade, o planeamento.

A avaliação de programas refere-se a muitas atividades diferentes: saúde, educação...

Existe uma maior diversidade de contextos para o debate (em número e em dimensão) na avaliação de programas

Conferências:

European Evaluation Society

(<http://www.europeanevaluation.org/>)

International Workshop on Planning and Evaluation

(<https://sites.google.com/site/iwpe2015/home>).



Figura 1. (a) Revistas sobre ‘avaliação de programas’, (b) Artigos sobre ‘avaliação em planeamento’ em revistas de planeamento.

Diferentes contextos para a prática

Predominância dos contextos local e regional na avaliação de planeamento.

Predominância dos contextos internacional e nacional (e regional) na avaliação de programas.

Diferentes tempos de avaliação

Avaliação de planeamento: dominância da dimensão *ex-ante*, refletindo a dominância da fase de elaboração do plano (na atividade de planeamento).

Avaliação de programas: relutância em aceitar o termo 'avaliação' aplicado à fase *ex-ante*.

‘Avaliação em Planejamento’ e ‘Avaliação de Programas’ Semelhanças

Tabela 2. ‘Avaliação em Planejamento’ e ‘Avaliação de Programas’

<i>Policy programme perspective (health, education...)</i>	<i>Planning theory perspective</i>	<i>Welfare economics perspective</i>	
		<i>Ex-ante methods</i>	<i>Classification scheme</i>
<i>1st generation Measurement of individual attributes</i>	<i>Classic planning (Survey analysis plan) Plan</i>		
<i>2nd generation Description of programmes, objectives</i>	<i>Rational comprehensive planning Planning process (method)</i>	<i>CBA</i>	<i>Highly aggregated</i>
<i>3rd generation Judgement on the contextual values</i>	<i>Communicative planning Planning process (practice, discourse)</i>	<i>PBSA GAM MA</i>	<i>Intermediate</i>
<i>4th generation Negotiation of claims, concerns, issues</i>	<i>Emerging planning theories City</i>	<i>EIA</i>	<i>Highly disaggregated</i>

A fase de preparação do plano e a avaliação *ex-ante*

Tabela 3. Métodos de avaliação e a sua relação com intangíveis, agregação num grande índice, valores políticos, equidade e o fator tempo.

Métodos de Avaliação	Intan- gíveis	<i>Grande Índice</i>	Valores Políticos	Equidade	Tempo
Análise Custo-Benefício	○	●	○	○	○
<i>Planning Balance Sheet / Community Impact Evaluation</i>	●	○	○	●	●
<i>Goals-Achievment Matrix</i>	○	●	●	●	○
Análise Multicritério	●	●	●	●	●
Avaliação de Impacto Ambiental / Avaliação Estratégica de Impactos	●	○	●	●	●

Análise Custo Benefício

A ACB é um método desenvolvido para determinar a eficiência de um programa, expressa na relação entre custos e benefícios, normalmente medida em termos monetários.

A ACB na sua forma contemporânea foi inicialmente utilizada nos anos 30 nos EUA para avaliar projectos federais no domínio da água, e em Inglaterra para analisar investimentos na área dos transportes, tendo sido nas últimas décadas extensivamente utilizada para avaliar diversos tipos de acções públicas.

Os procedimentos de classificação que a ACB utiliza, apesar de complexos, seguem um princípio simples de associação de um valor monetário a cada um dos efeitos em análise. O critério utilizado é a «disponibilidade para pagar».

Tabela 4. Análise Custo-Benefício: três ações hipotéticas

Acção proposta	Benefícios (B)	Custos (C)	Benefícios Líquidos (B – C)	Rácio Benefício/Custo (B/C)
X	150€	75€	75€	2.0
Y	120€	50€	70€	2.4
Z	70€	25€	45€	2.8

Planning Balance Sheet Analysis (PBSA)

Nathaniel Lichefield apresenta o conceito PBSA em 1956, na sua tese de doutoramento, argumentando que:

- i) qualquer desenvolvimento tem varias implicações para uma comunidade, algumas das quais são custos (C), e outras são benefícios (B);
- ii) como a comunidade não é homogénea, os B e os C não são uniformes para os diferentes grupos que a compõem;**
- iii) na tomada de decisão sobre um projecto, um promotor desenvolve uma «folha de balanço» onde contabiliza os C e os B que lhe dizem directamente respeito;
- iv) quando um departamento de planeamento toma uma decisão sobre um projecto tem de ter em conta não apenas os C e B que dizem respeito ao promotor, mas também, os C e B indirectos que outras pessoas irão ter;
- v) os C e B que o departamento irá considerar podem ser listados numa PBS;
- vi) quantos mais C e B puderem ser medidos em termos quantitativos, de preferência monetários, maior a clareza das conclusões a apresentar pelo avaliador.

Tabela 5. *Planning Balance Sheet* – custos e benefícios de planos alternativos

Promo- tor	Plano A		Plano B		Consu- midor	Plano A		Plano B	
	Bene- fício	Custo	Bene- fício	Custo		Bene- fício	Custo	Bene- fício	Custo
1					2				
3					4				
5					6				
7					8				

Goals-Achievement Matrix (GAM)

Passos de aplicação do método:

- i) a formulação de um conjunto de **objectivos** genéricos e específicos;
- ii) a definição dos objectivos em termos operativos, de forma a possibilitar a posterior medição;
- iii) **o estabelecimento da importância relativa dos objectivos, através da atribuição de um peso;**
- iv) a estimativa e ponderação dos níveis de realização de cada proposta para cada objectivo;
- v) a caracterização da incidência das realizações em diferentes grupos da sociedade;
- vi) a soma dos níveis de realização dos objectivos, para obter um índice total de realização;
- vii) o ajuste do grande índice, tendo em conta a equidade da distribuição resultante.

Tabela 6. Goals-Achievement Matrix

Objectivo	Obj. 1			Obj. 2			Obj. 3		
	Peso	Efeitos		Peso	Efeitos		Peso	Efeitos	
Incidência		Benefícios	Custos		Benefícios	Custos		Benefícios	Custos
Grupo A	1	A	D	5	E	-	1		N
Grupo B	3	H		4	-	R	2		-
Grupo C	1	L	J	3	-	S	3	M	-
Grupo D	2	-		2	T	-	4		-
Grupo E	1	-	K	1		U	5		P
		Σ	Σ					Σ	Σ

Neste quadro, as letras representam os efeitos esperados, as linhas verticais (do lado direito de algumas letras e números) indicam que um efeito se aplica de forma combinada a vários grupos, os vazios significam que não é esperado nenhum efeito, e os traços horizontais significam que é esperado um efeito marginal.

Análise Multicritério

Após a apresentação da GAM, ainda nos anos 60, surgiu em França um conjunto de formas de análise multicritério, as *electre-techniques* que rapidamente se tornaram dominantes nas metodologias de avaliação então emergentes.

Nas últimas décadas têm surgido uma imensa variedade de métodos de AM, todos com um denominador comum, **a possibilidade de análise de um conjunto de alternativas à luz de múltiplos critérios e de prioridades conflitantes.**

Os métodos de avaliação multicritério formalizam-se numa matriz com pelo menos duas dimensões, onde uma dimensão expressa as várias alternativas, e a outra, os objetivos ou os critérios pelos quais as alternativas vão ser avaliadas.

Como os critérios são normalmente conflitantes é necessário atribuir-lhes prioridades, que refletem a sua importância.

Tabela 7. Avaliação Multicritério – exemplo de uma matriz de avaliação

Critérios	Possibilidades de escolha			
	A	B	C	D
1. Aumento do stock habitacional existente	20.000	15.500	37.500	28.000
2. Acessibilidade a equipamentos públicos	Boa	Má	Boa	Razoável
3. Minimização dos custos de infraestruturas	2.4	2.0	4.1	3.2
4. Deterioração ambiental	Não	Não	Sim	Incerta

Implementação On-going

Conceções de sucesso na implementação do plano

1. Conformidade – o grau de conformidade entre resultados e propostas do plano, a promoção dos objetivos do plano pelos seus instrumentos de implementação.
2. *Performance* – a definição de plano como estrutura de enquadramento.
3. Abordagens integradas.

Tabela 8. Métodos *on-going* e *ex-post* baseados na conformidade e na performance.

Conformance-based approaches	Performance-based approaches
Alterman and Hill (1978) <i>Implementation of urban land use plans</i>	Damme et al (1997) <i>Improving the performance of local land-use plans</i>
Calkins (1979) <i>The planning monitor</i>	Driessen (1997) <i>Implementing situations in rural land development</i>
Talen (1996a) <i>Methods to evaluate the implementation success of plans</i>	Lange et al (1997) <i>Performance of national policies</i>
Baer (1997) <i>General plan evaluation criteria</i>	Mastop (1997) <i>Performance in Dutch spatial planning</i>
Burby (2003) <i>Citizen involvement and government action</i>	Mastop and Faludi (1997) <i>Evaluation of strategic plans: the performance principle</i>
Laurian et al (2004b) <i>Evaluating plan implementation</i>	Mastop and (1997) <i>Performance studies in spatial planning: the state of the art</i>
Brody and Highfield (2005) <i>Testing the implementation of local environmental planning</i>	Needham et al (1997) <i>Strategies for improving the performance of planning</i>
Brody et al (2006) <i>Measuring the adoption of local sprawl reduction policies</i>	Faludi (2000) <i>The performance of spatial planning</i>
Chapin et al (2008) <i>A parcel-based method for evaluating conformance</i>	Faludi (2006) <i>Evaluating plans: the application of the ESDP</i>

Métodos Integrados

Alexander, Faludi (1989) *Policy-Plan/Programme-Implementation-Process* / PPIP

Altes (2006) *Stagnation and housing production*

Berke et al (2006) *What makes plan implementation successful?*

Oliveira (2007) *Plan-Process-Results* / PPR

A prática em Portugal

A legislação existente procura relacionar a **dinâmica dos instrumentos de planeamento com a respetiva avaliação**, prevendo que esta última possa fundamentar propostas de alteração, quer do plano, quer dos respetivos mecanismos de execução. No entanto, estas orientações não têm vindo a ser seguidas.

A exceção mais relevante neste cenário desanimador é constituída pela **AIA**, um processo consolidado, bem estruturado e dividido em seis fases atravessadas pela participação pública:

- selecção dos projectos,
- definição do âmbito,
- elaboração do Estudo de Impacte Ambiental (EIA),
- apreciação técnica do EIA,
- decisão de impacte ambiental,
- pós-avaliação.

3. A METODOLOGIA PPR (PLANO-PROCESSO-RESULTADOS)

Questões abordadas pela metodologia PPR

1. A **coerência** entre as diferentes partes que compõem o plano (objetivos, modelo territorial, mecanismos de implementação)

É necessário **simplificar** processos e conteúdos.

As diferentes partes que compõem o PDM devem **constituir um todo coerente** e contribuir, de um modo articulado, para uma mesma estratégia.

É necessário **melhorar a definição dos objetivos**

Tornando-os mensuráveis em termos quantitativos ou qualitativos

Associar ‘standards’ de desempenho aos objetivos

Acompanhamento e monitorização; flexibilização da gestão urbanística

Flexibilizar: Ser seletivo naquilo que se define de forma inflexível.

2. A **relevância** do plano face às necessidades e ambições da cidade

É necessário **melhorar a capacidade do planeador ‘olhar’ para a cidade** e saber interpretá-la da forma mais correta.

O processo de elaboração do PDM deverá, desde o início, **utilizar a informação mais atual e relevante, e as técnicas mais adequadas.**

Estas técnicas devem poder ser utilizadas quer na ‘análise da cidade’, quer na posterior ‘síntese no plano’.

As propostas de planeamento devem ser relevantes para a cidade, e esta **relevância deve ser possível de perceber ainda durante a elaboração.**

O modo como evoluem os elementos mais importantes de uma cidade deve ser monitorizado pelos departamentos de planeamento.

3. A interpretação que o plano faz do sistema de planeamento

É necessário melhorar o modo como os planeadores ‘olham’ para o enquadramento legal que conforma o desenho do plano.

Deve procurar-se construir um processo criativo, e não uma mera resposta burocrática a um quadro legal preestabelecido.

Uma ‘**cultura de avaliação**’ é também uma ‘**cultura de aprendizagem**’.

A elaboração do plano de uma cidade (processo crítico) pode fornecer *inputs* para o melhoramento dos aspetos mais frágeis do próprio sistema de planeamento de um país. Combinar leituras *top-down* com *bottom-up*.

Importa perceber como tornar mais ágil o processo de revisão.

Para ser eficaz, a capacidade de medição e avaliação do plano tem de ser acompanhada por uma capacidade, em tempo útil, de correção/alteração.

4. A coerência externa do plano face a outros documentos de planeamento para o mesmo território
(objetivos, modelo territorial, mecanismos de implementação)

Garantir a coerência entre o PDM e outros documentos de planeamento que tenham sido preparados e implementados no mesmo território.

As **técnicas**, de análise e desenho, deverão dar um contributo para a articulação de propostas contidas em diferentes documentos de planeamento.

5. A participação pública na preparação e implementação do plano

O PDM é um documento em cuja construção é difícil de participar.

Este é um **desafio que é necessário ultrapassar**, já que a participação pública constitui um fator de legitimação do plano.

Por um lado, as Autarquias Locais (AL) devem fazer **escolhas que promovam participação pública**.

As AL devem estar atentas (**acompanhamento**) ao modo como se desenvolve a participação, não ficando à espera da inevitabilidade de ‘mais um processo não participado’.

Deve haver um esforço sério no sentido de **incorporar os *inputs* da participação pública no plano**.

6. A utilização do plano na tomada de decisão (política e técnica)

(Gestão urbanística/orientação da ação privada...Planeamento/ação pública)

O plano deve possuir um conjunto de **características que o tornem útil** nos processos de tomada de decisão.

Durante a implementação deve ser possível perceber se, e como é que, o plano está a ser utilizado por políticos e técnicos na tomada de decisão.

O sucesso da implementação do PDM depende de uma clara identificação entre políticos e técnicos e o plano.

A constituição das equipas de planeamento.

Deverá haver uma aposta mais evidente por parte das AL na **constituição e estabilização de um ‘corpo técnico’** (por oposição ao uso excessivo do consultor externo) que possa internalizar uma parte do processo de planeamento e ter uma ação mais continuada neste processo.

7. A gestão de recursos (humanos, financeiros, fator tempo)

É necessário melhorar o modo como os recursos humanos, financeiros, e fator tempo são considerados pelo plano, durante a sua elaboração e durante a sua implementação (**acompanhamento**).

8. A eficácia das propostas do plano sobre o território e a sociedade

As propostas do plano concretizam-se no território através de 2 processos

- i) Acção directa da AL através: do desenvolvimento das propostas do PDM em planos de maior detalhe urbanístico; projectos de espaço público e de rede viária executados pela AL.
- ii) Acção indirecta: orientação da actividade dos privados ao longo dos processos de loteamento e de licenciamento.

O processo de planeamento deve possuir a informação e os instrumentos necessários para perceber se os resultados que se vão concretizando estão em conformidade com os objetivos (**acompanhamento**)

9. O estabelecimento efetivo de uma direção/visão para o processo de desenvolvimento urbano

Um dos propósitos do PDM deve ser a definição de uma visão/direção para o processo de desenvolvimento urbano.

A AL ser capaz de acompanhar a implementação do plano e de ter uma perceção do rumo do processo relativamente à direção definida.

Para perceber ‘para onde vamos’, deve ser possível, a cada momento da implementação do PDM comparar 3 cenários diferentes:

- i) como estava a cidade antes da elaboração do plano;
- ii) como pensamos que estaria a cidade, neste momento, sem o plano;
- iii) como está, de facto, a cidade, em resultado de um processo de desenvolvimento urbano enquadrado pelo plano.

Tabela 9. A metodologia PPR

Dimensões	Critérios	Sub-critérios
Racionalidade <i>ex-ante</i>	1. Coerência interna (do plano)	1.1. Relações entre objectivos e modelo territorial 1.2. Relações entre objectivos e mecanismos de implementação 1.3. Relações entre modelo territorial e mecanismos de implementação
	2. Relevância para as necessidades e ambições da cidade	2.1. Relações entre as necessidades e ambições da cidade e os objectivos do plano 2.2. Relações entre as necessidades e ambições da cidade e o modelo territorial do plano 2.3. Relações entre as necessidades e ambições da cidade e os mecanismos de implementação do plano
	3. Interpretação do sistema de planeamento	3.1. Interpretação em termos de forma 3.2. Interpretação em termos de substância (objectivos, modelo territorial, mecanismos de implementação)
	4. Coerência externa	4.1. Coerência em termos de objectivos 4.2. Coerência em termos de modelo territorial 4.3. Coerência em termos de mecanismos de implementação
	5. Participação na elaboração e implementação do plano	5.1. Promoção da participação pública pela autarquia 5.2. Participação pública efectiva (análise quantitativa) 5.3. Influência da participação pública no plano (análise qualitativa)

Tabela 9. A metodologia PPR (continuação)

Dimensões	CrITÉRIOS	Sub-crITÉRIOS
<i>Performance</i>	6. Utilização do plano na tomada de decisão	6.1. Influência dos políticos na elaboração do plano 6.2. Utilização efectiva do plano pelos políticos 6.3. Utilização do plano pelos técnicos ao longo do processo de implementação do plano e gestão urbanística
	7. Envolvimento de recursos humanos e financeiros	7.1. Evolução da disponibilidade de recursos 7.2. Tipo / diversidade de recursos disponíveis 7.3. Relações entre actividade de planeamento e disponibilidade de recursos
	8. Eficácia (plano – resultados)	8.1. Desenvolvimento do plano através de planos de ordem inferior 8.2. Desenvolvimento do plano através de projectos de desenho urbano 8.3. Orientações para o processo de gestão urbanística
Conformidade	9. Direcção para o processo de desenvolvimento urbano	9.1. Direcção para o desenvolvimento físico da cidade (usos do solo, forma urbana, ambiente, transportes...) 9.2. Direcção para o desenvolvimento social da cidade (demografia, habitação...) 9.3. Direcção para o desenvolvimento económico da cidade

4. APLICAÇÃO DA METODOLOGIA PPR AO PDM DE LISBOA

Vídeo Lisboa

1. Coerência interna (do PDM de 1994)

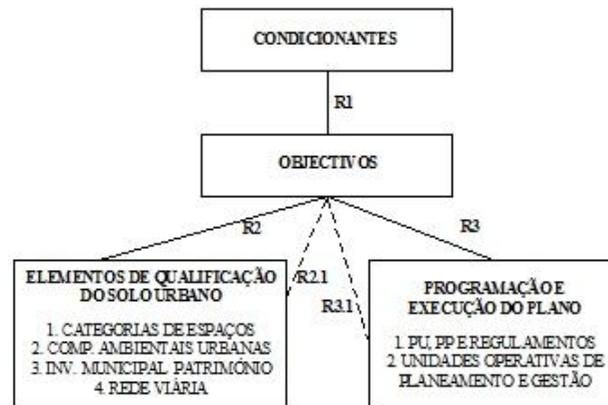


Figura 2. O PDM de Lisboa de 1994: Planta de Ordenamento.

1.1. Relações entre objetivos e modelo territorial (categorias de espaços, sistemas urbanos)

1.2. Relações entre objetivos e mecanismos de implementação

1.3. Relações entre modelo territorial e mecanismos de implementação



	O1	O2	O3	O4	O5	Total	
UOP8	1	1	0	2	1	5	
UOP9	2	1	2	2	1	8	
UOP10	1	1	0	2	0	4	
UOP11	1	1	2	2	2	8	
UOP12	2	2	2	2	0	8	
UOP13	0	0	2	0	1	3	
UOP14	0	2	2	2	2	8	
UOP15	1	2	2	2	0	7	
UOP16	0	0	2	1	0	3	
UOP17	0	2	0	2	0	4	
UOP18	0	2	2	2	0	6	
UOP19	2	1	2	2	2	9	
UOP20	0	1	0	2	0	3	
UOP21	2	0	2	2	0	6	
UOP22	2	0	1	2	0	5	
UOP23	2	2	2	2	1	9	
UOP24	0	2	1	0	0	3	
UOP25	0	2	2	0	0	4	
UOP26	1	2	0	1	0	4	
UOP27	0	1	2	2	2	7	
UOP28	1	0	2	2	2	7	
UOP29	2	0	2	2	2	8	
UOP30	2	0	2	0	2	6	
Total	22	25	34	36	18	135	0,6

Figura 3. Esquema Geral e Matriz de Impacto (UOP / Objectivos)

Relevância para as necessidades e ambições da cidade

2.1. Relações entre as necessidades e ambições da cidade e os objetivos do plano

2.2. Relações entre as necessidades e ambições da cidade e o modelo territorial do plano

2.3. Relações entre as necessidades e ambições da cidade e os mecanismos de implementação do plano

Fase 1. Diagnóstico da situação existente

(jornais diários, informação estatística, entrevistas, PE)

<i>Strengths</i> – Pontos fortes	<i>Weaknesses</i> – Pontos fracos
F1 – Capital do país e importante cidade Europeia F2 – Concentração de recursos humanos, científicos e tecnológicos F3 – Disponibilidade de importantes recursos naturais F4 – Disponibilidade de solos municipais	P1 – Queda demográfica e fortes transferências da população residente P2 – Problemas de mobilidade e de transportes P3 – Desequilíbrios sócio-urbanísticos P4 – Alterações graves da morfologia urbana e da estrutura funcional da cidade P5 – Degradação do edificado e destruição de património P6 – Degradação das condições ambientais
<i>Opportunities</i> – Oportunidades	<i>Threats</i> – Ameaças
O1 – Aprofundamento da integração Europeia no quadro do Mercado Único O2 – Lisboa Capital Europeia da Cultura 94 / Lisboa Capital Ibero-Americana da Cultura 94 / Lisboa Capital Lusófona da Cultura 94 O3 – Expo 98 O4 – Vontade política, do novo executivo, de “planear a cidade”	A1 – Condição periférica da cidade na Europa A2 – Situações indesejáveis criadas pelo executivo anterior ao nível dos espaços públicos, dos edifícios singulares, e do património

Figura 4. Análise SWOT de Lisboa

Fase 2. Comparação do diagnóstico com a visão estratégica e as propostas do PDM

	P1	P2	P3	P4	P5	P6	Total	
O1	2	1	2	1	1	1	8	
O2	2	2	2	1	2	2	11	
O3	1	2	2	0	0	0	5	
O4	1	0	1	2	2	2	8	
O5	1	0	1	1	0	0	3	
Total	7	5	8	5	5	5	35	0,6

	P1	P2	P3	P4	P5	P6	Total	
SEU	2	1	2	2	2	2	11	
CAU	1	0	1	1	1	2	6	
IMP	1	0	1	2	2	0	6	
RV	1	2	2	0	0	1	6	
Total	5	3	6	5	5	5	29	0,6

	P1	P2	P3	P4	P5	P6	Total	
UOP	1	1	1	1	1	2	7	0,6

Figura 5. Diagnóstico e visão estratégica / propostas

3. Interpretação do sistema de planeamento

3.1. Interpretação em termos de forma

3.2. Interpretação em termos de substância (objetivos, modelo territorial, mecanismos de implementação)

DL 69/90	PDML
Elementos fundamentais	
Regulamento	Existe. Regulamento extremamente detalhado, com 132 artigos organizados em sete capítulos.
Planta de ordenamento	Existe. Planta desagregada nas seguintes cartas: classificação do espaço urbano, componentes ambientais, unidades operativas de planeamento e gestão, inventário municipal do património.
Planta actualizada de condicionantes	Existe. Planta desagregada nas seguintes cartas: imóveis classificados e em vias de classificação, outras servidões e restrições de utilidade pública.
Elementos complementares	
Relatório de enquadramento	Existe. Organizado em quatro capítulos: apresentação da proposta de PDM, enquadramento teórico, descrição do PDM, e estudos de enquadramento do PDM. Complementado por um conjunto de estudos: Uma aproximação às identidades de Lisboa; Estudo das condições sócio-urbanísticas da cidade de Lisboa; Carta Verde; Equipamentos de ensino; Ensino superior; Papel das instituições científicas e tecnológicas e de ensino superior; Equipamentos de saúde; Equipamentos desportivos; Caracterização desportiva do concelho – planeamento de novas infra-estruturas desportivas.
Planta de enquadramento	Existe.
Programa de execução	Não existe (elaboração facultativa).
Plano de financiamento	Não existe (elaboração facultativa).
Elementos anexos	
Estudos de caracterização	Existe. Conjunto de sete estudos: Análise e perspectivas demográficas para o concelho de Lisboa; Estudos sobre a demografia; Estudos de caracterização e distribuição espacial do emprego na cidade de Lisboa; Estudo das actividades industriais; Estudo das actividades terciárias; Estudo das actividades turísticas; Relatório sectorial dos transportes
Planta da situação existente	Existe.

Figura 6. O DL 69/90 e o PDM.

4. Coerência externa

4.1. Coerência em termos de objetivos

4.2. Coerência em termos de modelo territorial

4.3. Coerência em termos de mecanismos de implementação

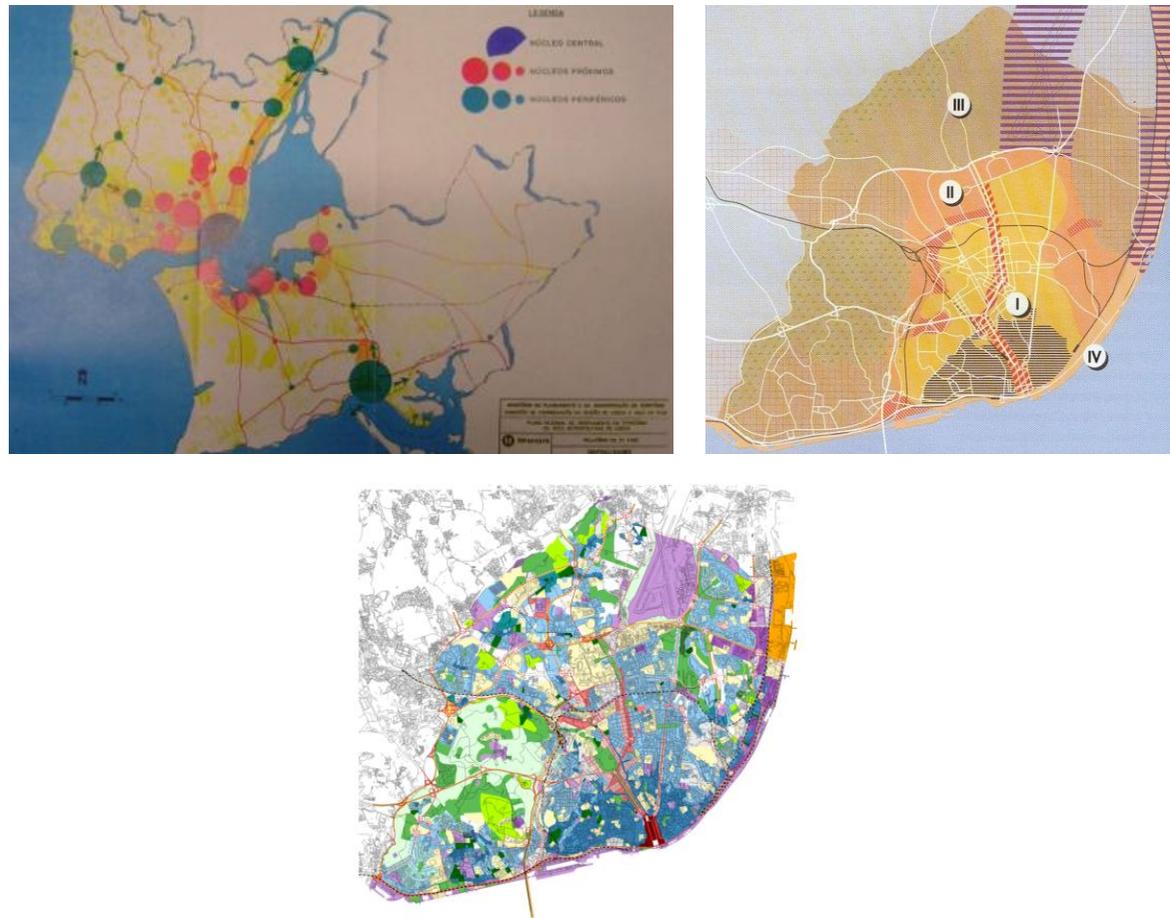


Figura 7. Coerência em termos de modelo territorial: PROT, PE, PDM.

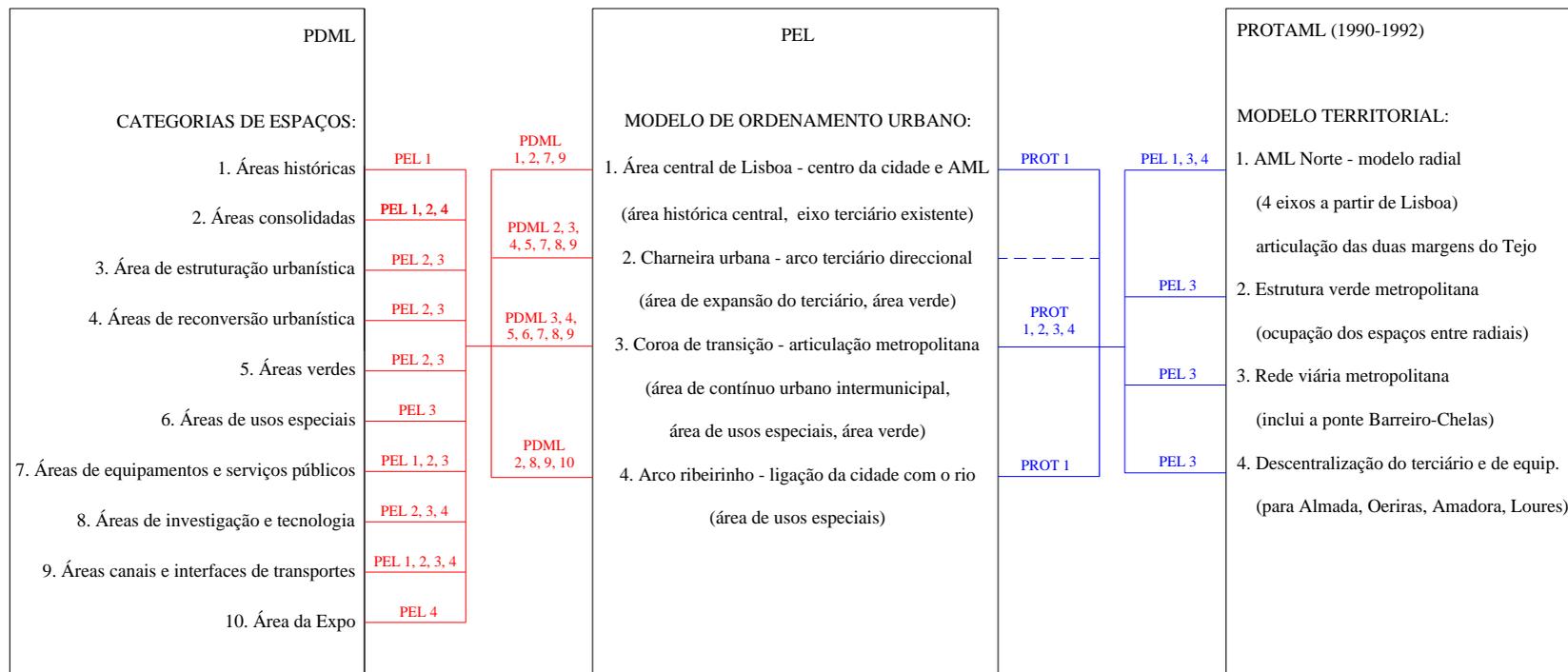


Figura 8. Coerência em termos de modelo territorial: PDM, PE, PROT.

5. Participação na elaboração e implementação do plano

5.1. Promoção da participação pública pela autarquia

5.2. Participação pública efetiva (análise quantitativa)

5.3. Influência da participação pública no plano (análise qualitativa)

The figure shows three examples of handwritten public participation forms (PDM) with the title "A SUA OPINIÃO VAI PESAR." (Your opinion will be heard). Each form includes a question number and a handwritten response.

Form 1 (42): The response discusses the PDM's impact on the quality of life in the area, mentioning the Expo 98 and the need for a more participatory process.

Form 2 (43): The response discusses the need for a more participatory process in the implementation of the PDM, mentioning the need for a more participatory process in the implementation of the PDM.

Form 3 (70): The response is from Ana Tereza Anaquim, a resident of Bairro de Campo de Ourique. She provides information and suggestions for the PDM, mentioning the location of a monument and the need for a more participatory process.

P.S. - Se as suas questões sobre o P.D.M. ultrapassarem estas linhas, deixe-as às recepcionistas da exposição.

Figura 9. Participação pública no PDM (total de 764 intervenções).

A avaliação da **participação pública durante a implementação do plano** envolveu, a análise de 20 planos:

6 utilizaram um Regime Excepcional que lhes permitiu a aprovação sem inquérito público, e em 4 não foi encontrada a respectiva documentação.

A análise fica assim reduzida a 10 planos, e apenas em 3 destes planos houve participação dos cidadãos. No primeiro houve 27 participações, no 2º apenas 1, e no 3º houve 8 participações.

Dois destes planos foram alterados após as intervenções dos Lisboaetas, e o 3º permaneceu inalterado.

Tabela 11. Participação pública nos planos de ordem inferior (PU e PP)

Plano	Número de participações
1. PP da Zona Sinistrada do Chiado	0
2. PP do Alto do Parque Eduardo VII	0
3. PP do Pólo Universitário do Alto da Ajuda	N
4. PU da Zona de Intervenção da Expo 98	RE
5. PP1 – Zona Central	RE
6. PP2 – Zona do Recinto da Expo 98	RE
7. PP3 – Zona Sul/Av. Marechal Gomes da Costa	RE
8. PP4 – Zona Norte/Beirolas	RE
9. PP6 – Parque do Tejo	RE
10. PP do Quarteirão da Garagem Militar	N
11. PP da Envoltente do Mercado de Benfica	N
12. PP do Eixo Urbano Luz-Benfica	27
13. PU do Núcleo Histórico do Bairro Alto e Bica	0
14. PU do Núcleo Histórico da Mouraria	0
15. PU do Núcleo Histórico de Alfama e Colina do Castelo	0
16. PU do Núcleo Histórico da Madragoa	1
17. PU do Alto do Lumiar	0
18. PU do Vale de Chelas	N
19. PP do Calhariz de Benfica	0
20. PP da Artilharia Um	8

6. Utilização do plano na tomada de decisão

6.1. Influência dos políticos na elaboração do plano

6.2. Utilização efetiva do plano pelos políticos

6.3. Utilização do plano pelos técnicos ao longo do processo de implementação do plano e gestão urbanística

Ano	Candidatos, forças políticas, resultados expressos em número de vereadores eleitos				
1989	Jorge Sampaio PS/CDU/UDP - 9	- CDS - 4	Rebello de Sousa PSD - 3	Ribeiro Telles PPM - 1	
1993	Jorge Sampaio PS/CDU - 11	Macário Correia PSD - 5	Pedro Feist CDS - 1	João Santos PSN - 0	Ribeiro Telles MPT - 0
1997	João Soares PS/CDU - 10	F. do Amaral PSD/CDS-PP - 7	- PSR/PXII - 0	Garcia Pereira PCTP-MRPP - 0	
2001	Santana Lopes PSD - 8	João Soares PS/CDU - 8	Paulo Portas CDS-PP - 1	Miguel Portas BE - 0	Garcia Pereira PCTPMRPP - 0
2005	C. Rodrigues PSD - 8	M. M. Carrilho PS - 5	R. de Carvalho CDU - 2	M. J. N. Pinto CDS-PP - 1	Sá Fernandes BE - 1



Figura 10. Resultados das eleições autárquicas em Lisboa (1989-2006) e os quatro Presidentes da Câmara de Lisboa (1989-2006).

7. Envolvimento de recursos humanos e financeiros

7.1. Evolução da disponibilidade de recursos

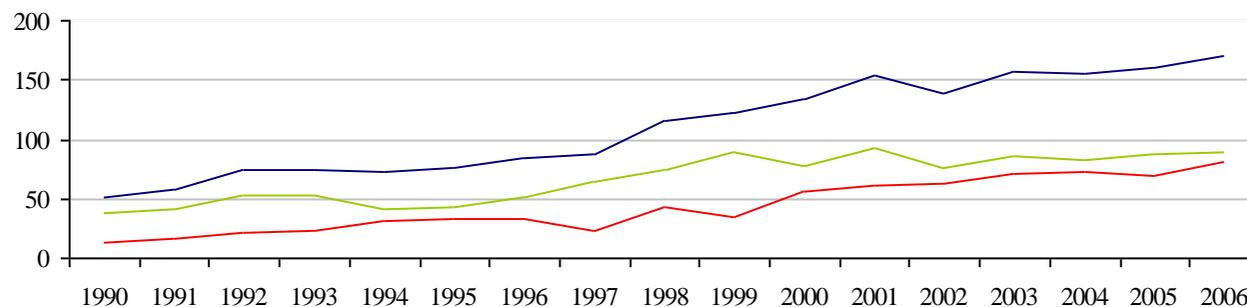
7.2. Tipo / diversidade de recursos disponíveis

7.3. Relações entre atividade de planeamento e disponibilidade de recursos

Variação do orçamento municipal; relação entre despesas de capital e despesas correntes; peso relativo da atividade de planeamento.

Relação entre o n.º de licenciados e de trabalhadores; diversidade de formações entre os licenciados.

Tabela 12. Orçamentos Municipais para Lisboa 1990-2006 (a linha a azul representa os OM, a verde representa os PA e a vermelha representa as DF)



8. Eficácia (plano – resultados)

8.1. Desenvolvimento do plano através de planos de ordem inferior

8.2. Desenvolvimento do plano através de projetos de desenho urbano

8.3. Orientações para o processo de gestão urbanística

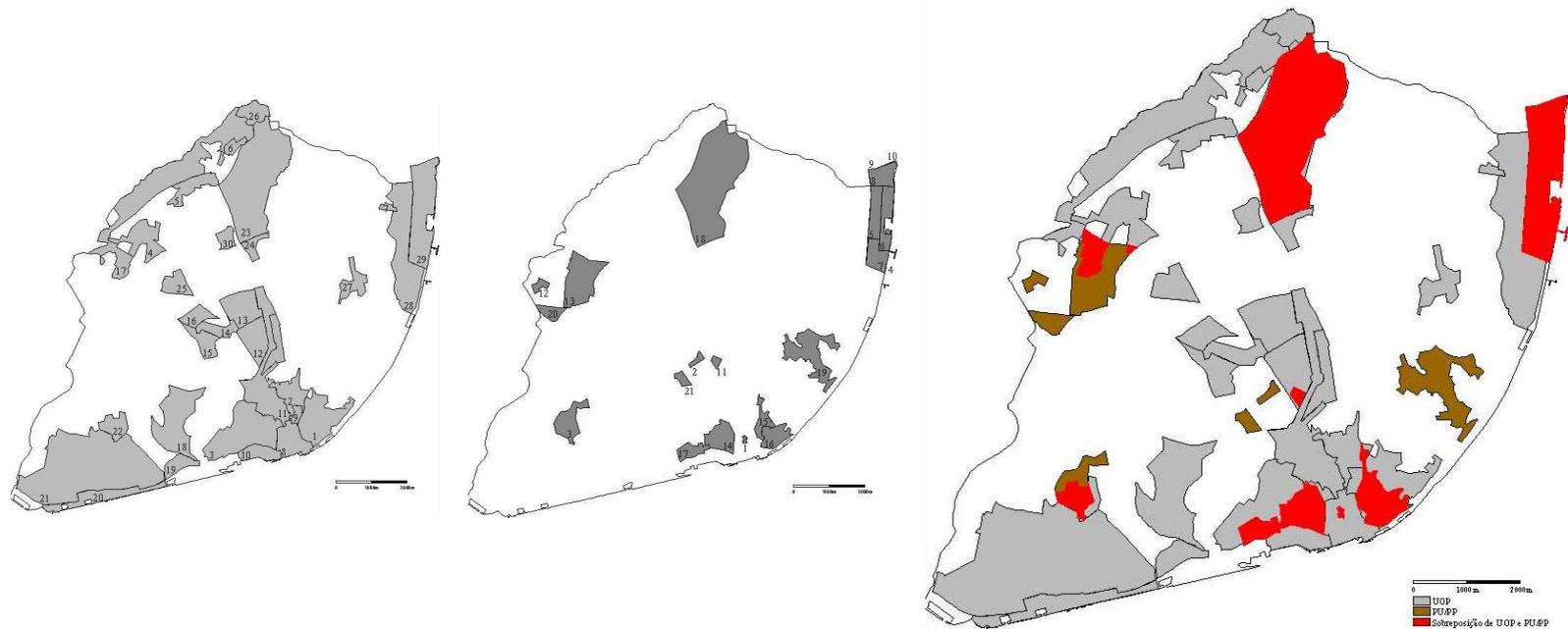


Figura 11.

(a) UOP definidas no PDM;

(b) PU e PP ratificados entre 1990 e 2006;

(c) zonas de sobreposição de UOP e PU/PP: a cinzento as UOP, a castanho os PU e PP e a vermelho a sobreposição.

8.2. Desenvolvimento do plano através de projetos de desenho urbano e sistema de ruas

Tabela 13. Rede rodoviária fundamental do PDML

Vias Arteriais Propostas	
1. Ligação da Av. Padre Cruz à A8	Construída
2. 1ª Circular (incluindo o prol. em túnel através do aeroporto até à Av. Dr. A. Bensaúde)	N. Construída
3. Prolongamento da Av. Infante D. Henrique até aos acessos à Ponte Vasco da Gama	Construída
4. Prolongamento do Eixo Norte-Sul desde a Av. das Nações Unidas até ao Lumiar	Em construção
5. Prolongamento da Av. da Ponte para Poente a partir da Av. das Forças Armadas	Construída
Vias Principais Propostas	
6. Prolongamento da Av. EUA até Chelas através do Parque da Belavista	Construída
7. Prolongamento do eixo Av. João XXI / Av. Afonso Costa até Xabregas	Parcialmente c.
8. Prolongamento do eixo das Avenidas Novas pelo Lumiar – Eixo Central	Em construção
9. Av. Santos e Castro	Em construção
10. Melhoramento do traçado da Av. Infante D. Henrique	Parcialmente c.
11. Duplicação da Av. 24 de Julho em túnel, no troço junto à Praça do Comércio	Não construída
12. Ligação de Alcântara ao Alto da Ajuda	Não construída
13. Av. Lusíada	Construída
14. Prolongamento da Av. do Santo Contestável até Xabregas	Não construída
15. Prolongamento da Av. das Nações Unidas para Poente	Parcialmente c.

8.3. Orientações para o processo de gestão urbanística

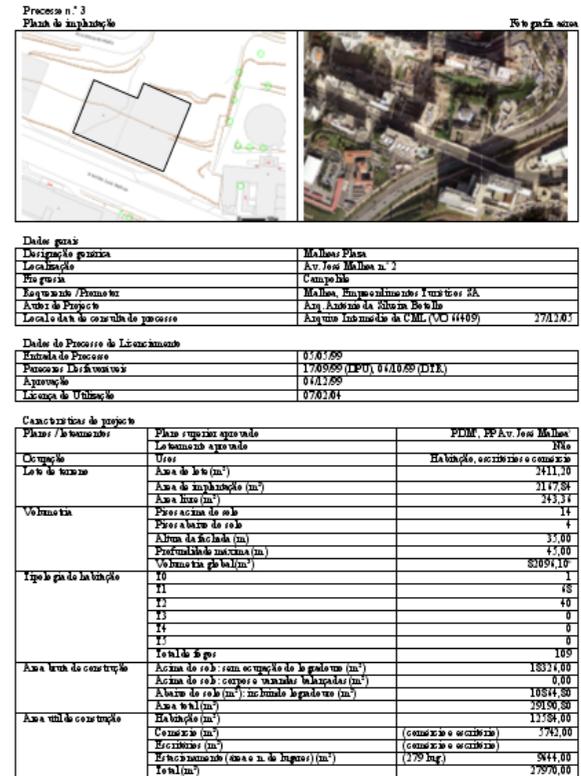
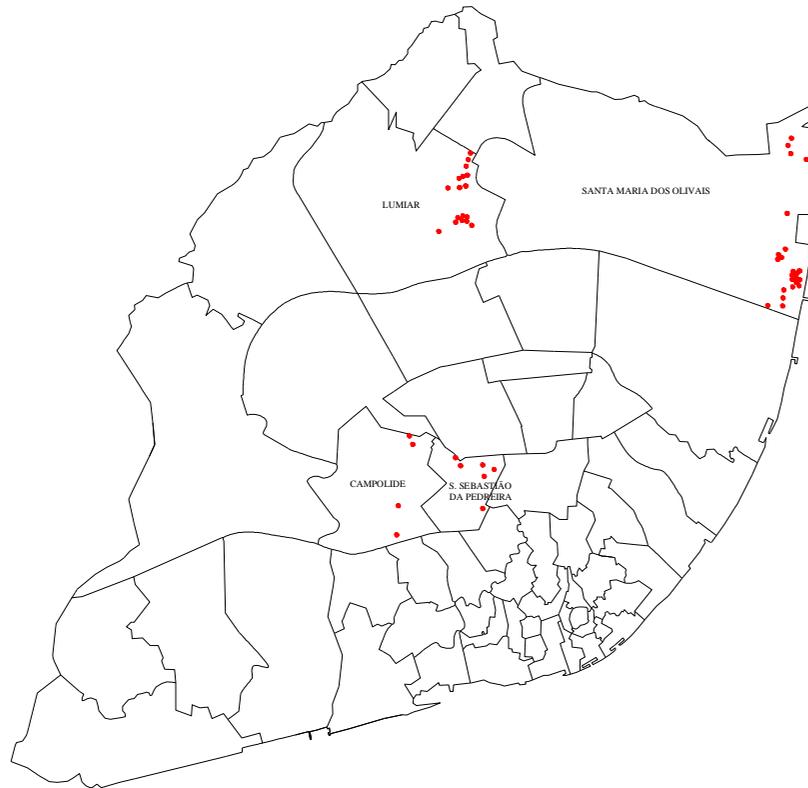


Figura 12. Localização dos processos de licenciamento e ficha tipo.

9. Direção para o processo de desenvolvimento urbano

9.1. Direção para o desenvolvimento físico da cidade
(usos do solo, forma urbana, ambiente, transportes...)

9.2. Direção para o desenvolvimento social da cidade
(demografia, habitação...)

9.3. Direção para o desenvolvimento económico da cidade

Como estava a cidade em 1994?

Como está a cidade em 2006, com um processo de desenvolvimento urbano enquadrado pelo plano?

Como estaria a cidade em 2006, se não tivesse tido *este* plano?

Tabela 14. População Residente em Lisboa, na AML, na AMP, e em Portugal (1981-2001)

	1981	1991	2001	Var. 91-81 (%)	Var. 01-91 (%)
Lisboa	807.937	663.394	564.657	-17,9	-14,9
AML	2.502.044	2.540.276	2.682.687	1,5	5,6
AML Norte (sem Lisboa)	1.109.500	1.236.400	1.403.400	11,0	14,0
AML Sul	584.600	640.500	714.600	10,0	12,0
AMP	-	1.167.800	1.260.680	-	8,0
Portugal	9.833.000	9.867.100	10.356.100	0,3	5,0



Figura 13. Evolução das formas urbanas de Lisboa ao longo dos séculos XIX e XX

Tabela 15. Resultados da avaliação do PDM

Critérios	Sub-critérios	Resultado parcial	Resultado
Coerência Interna	Relação entre objectivos e elementos de qualificação do solo urbano	●	B
	Relação entre objectivos e elementos de programação e execução	●	
Relevância	Relação entre os problemas da cidade e os objectivos do PDML	●	B
	Relação entre os problemas da cidade e os elementos de qualificação do solo	●	
	Relação entre os problemas da cidade e os elementos de programação e execução	●	
Interpretação	Qualidade do conteúdo material do PDML	●	A
	Relação entre os objectivos gerais estabelecidos pelo DL 69/90 e o PDML	●●	
Coerência Externa	Articulação entre o PDML e o PEL (objectivos, modelo territorial)	●●	A
	Articulação entre o PDML e o PROTAML (objectivos, modelo territorial)	●	
Participação	Quantidade de intervenções (PDML/PEL)	○	C
	Qualidade das intervenções (PDML/PEL)	●	
	Estimulo à participação por parte da CML (PDML/PEL)	●	
	Quantidade de intervenções	○○	
	Qualidade das intervenções / alterações ao plano	●	
	Estimulo à participação por parte da CML	○	
Utilização	Relação entre poder político e actividade de planeamento	●	B
	Identificação do presidente da autarquia com o PDML	●	
Envolvimento de Recursos	Inserção do Orçamento Municipal numa tendência de crescimento positivo	●	B
	Relação entre despesas de capital e despesas correntes	●	
	Peso relativo da actividade de planeamento	○	
	Relação entre o número de licenciados e de trabalhadores na DMPGU	●	
	Diversidade de formações entre os licenciados	-	
	Utilização do PDML pelos técnicos da CML	●	
Eficácia	Desenvolvimento do PDML em planos de ordem inferior	●	B
	Acção directa da CML ao nível do espaço público e da rede viária	●	
	Orientação da acção dos privados	●	
Direcção	Influência do PDML na situação demográfica	○	B
	Influência do PDML no sector da mobilidade e transportes	●	
	Influência do PDML no sector da habitação e mercado imobiliário	●	
	Influência do PDML na actividade económica	○	

Recomendações para o novo PDML

Processo

1. Encurtar os *tempos de elaboração* até à aprovação final
2. Encontrar novas formas de participação pública

Conteúdo

3. Associar um modelo territorial forte ao PDM
4. Lançar em simultâneo com o PDM os necessários planos de ordem inferior
5. Assumir os bons exemplos de intervenção em áreas históricas (PP Chiado) e áreas de estruturação urbanística (PU Lumiar)
6. Retomar algumas das UOP perdidas durante a implementação do PDM de 1994: UOP24-Calvanas/Campo Grande, UOP27-Parque Periférico, UOP21-Ajuda/Belém



Figura 14. O PDM de 2012.

5. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

6. Referências bibliográficas

Alexander E, Faludi A (1989) Planning and plan implementation: notes on evaluation criteria, *Environment and Planning B: Planning & Design*, 16, 127-40.

Alexander E (ed) *Evaluation and Planning, evolution and prospects*, Aldershot, Ashgate.

Borri D, Khakee A, Lacirignola C (eds) (1997) *Evaluating Theory-Practice and Urban-Rural Interplay in Planning*, Dordrecht, Kluwer.

Lichfield N, Barbanente A, Borri D, Khakee A, Prat A (eds) *Evaluation in planning: facing the challenge of complexity*, Dordrecht, Kluwer.

Miller D, D Patassini (eds) (2005) *Beyond Benefit Cost Analysis: accounting for non-market values in planning evaluation*, Aldershot, Ashgate.

Oliveira V (2011) *Avaliação em planeamento urbano*, Edições UP, Porto.

Oliveira V, Pinho P (2011) 'Bridging the gap between planning evaluation and programme evaluation', *Evaluation*, 17(3), 293-308.

Rossi P, Freeman H, Lipsey M (1999) *Evaluation, a systematic approach* (6th edition), Thousand Oaks, Sage.

Voogd H (ed) *Recent developments in evaluation*, Groningen, Geopress.