

## INTRODUÇÃO

A partir de meados do século xx a actividade de planeamento passou a estar intimamente relacionada com o modelo racional. Uma das propostas que distinguia este do anterior paradigma era a integração da avaliação no processo de elaboração do plano. Perante cada situação específica o planeador deveria considerar todos os rumos de acção possíveis face aos fins que pretendia atingir, identificar e avaliar as consequências inerentes à adopção de cada rumo ou plano, e seleccionar a alternativa mais adequada aos fins considerados mais importantes. Se a evolução e o desenvolvimento da actividade de planeamento entre os anos 50 e 80 – até ao planeamento estratégico e até algumas formas de avaliação multicritério – pode ser vista em termos de continuidade face ao modelo racional, as propostas que então emergiram centradas em torno do modelo comunicativo, e que na década seguinte se consolidaram, reivindicavam uma clara ruptura com o passado. Apesar desta leitura, é também possível ver os modelos em tensão, racional e comunicativo, não como conflitantes, mas como complementares, cada um deles reflectindo diferentes aspectos do planeamento numa realidade cada vez mais complexa. Assim, este novo modelo traz, à prática de planeamento, a procura de consensos através da comunicação e da interacção social, e à actividade de avaliação, um enfoque na qualidade do processo de planeamento.

Outra característica que, nos anos 50, distinguia o então emergente paradigma racional do modelo clássico, dominado pelo *survey, analysis, plan*, era o modo como estas duas propostas teóricas e metodológicas encaravam a cidade. Se no modelo clássico havia um enfoque claro na cidade, desde o trabalho de pesquisa, à análise da informação recolhida, até à preparação de um plano que procurava controlar o futuro da cidade, no modelo racional a ênfase era colocada no método, procurando-se perceber como se passava do conhecimento à acção, paralelamente a um progressivo afastamento do objecto cidade. No entanto, nas últimas duas décadas verificou-se um renovado interesse pela forma da cidade, essencialmente devido à emergência de novas correntes urbanísticas, à discussão sobre o desenvolvimento sustentável, e à redescoberta da morfologia urbana e do desenho urbano nas suas múltiplas dimensões.

O tema deste livro e do projecto de investigação que o suporta é a avaliação em planeamento urbano. Uma preocupação subjacente a todo o livro é a colocação da questão da forma urbana ao nível dos principais temas que informam a prática de planeamento. O livro estrutura-se em três partes fundamentais – um enquadramento teórico e metodológico sobre estes dois aspectos, a avaliação em planeamento, e a sua dimensão morfológica; a concepção e aplicação de uma metodologia de avaliação a dois casos de estudo, Lisboa e Porto, e uma leitura comparada dos resultados obtidos; e por fim, uma discussão em torno dos elementos fundamentais que informam este projecto, seguida da apresentação de um conjunto de conclusões e de recomendações para investigações futuras. A estruturação do livro corresponde à procura da resposta à hipótese de investigação formulada: “é possível construir e aplicar uma metodologia de avaliação *on-going* de planos municipais de ordenamento do território, com uma componente de análise da forma urbana, que avalie, e que com os seus resultados contribua para melhorar, a qualidade desses planos, dos processos de planeamento local, e do ambiente urbano em que interveem?”

O primeiro capítulo centra-se no debate teórico e metodológico sobre avaliação em planeamento. A secção inicial é dedicada à evolução da teoria e dos métodos de avaliação ao longo do século XX, analisada não apenas a partir da perspectiva do planeamento urbano, mas também da avaliação de programas, e da economia urbana. Segue-se uma análise do debate que tem vindo a ser desenvolvido nos últimos anos em torno de temas como a integração da avaliação no processo de planeamento; a dimensão temporal das duas actividades, associada à tensão entre elaboração e implementação do plano; as abordagens desenvolvidas para avaliar essa implementação, assentes na “conformidade” e na *performance*; a adequação entre metodologia e objecto em avaliação; os indicadores e os critérios de avaliação; e por fim, o modo como são apresentados os resultados da avaliação, e a forma como os decisores os utilizam. A fechar este capítulo analisa-se a relação entre teoria e prática – colocando em evidência que os avanços na primeira não têm necessariamente paralelo na segunda – e aborda-se um conjunto de metodologias de avaliação.

O segundo capítulo corresponde a uma revisão da literatura sobre a relação entre a actividade de planeamento e a forma da cidade. A secção inicial deste capítulo coloca em evidência a dimensão cíclica do tema cidade na teoria de planeamento, identificando e caracterizando os métodos, as visões e os pla-

nos urbanísticos que marcaram a primeira metade do século XX, descrevendo a mudança de enfoque do plano para o processo, iniciada com o modelo racional e a abordagem sistémica, e registando um regresso à cidade nas últimas décadas deste século, através de propostas com um enfoque que vai desde a definição da boa forma urbana até à construção de uma “cidade justa”. Na segunda secção procura-se perceber os potenciais contributos da morfologia urbana à actividade de planeamento, analisando num primeiro momento as tradições Italiana e Anglo-Saxónica – distinguindo as abordagens histórico-geográfica, normativa e quantitativa – e num segundo momento um contexto de investigação geograficamente mais alargado. Termina-se este capítulo com um conjunto de planos que exemplificam uma clara articulação entre as duas disciplinas, abordando-se temas como o zonamento tipo-morfológico, o tecido urbano e os seus níveis de resolução, a definição das fontes para a prescrição das formas urbanas, e o controlo do desenho e a sua variação em função das diferentes partes da cidade.

O terceiro capítulo constitui-se como a charneira entre duas partes do livro, a revisão bibliográfica e os casos de estudo. A discussão sobre a concepção da Metodologia Plano-Processo-Resultados (PPR) inicia-se com a identificação das suas influências fundamentais, a partir da revisão da literatura desenvolvida, e com uma breve reflexão sobre as condições de aplicação desta metodologia no contexto dos instrumentos de gestão territorial em Portugal, justificando ainda a escolha do Plano Director Municipal (PDM) como objecto de avaliação, e a selecção dos dois casos de estudo específicos. Nas duas secções seguintes abordam-se dois elementos da metodologia PPR, numa comparação com os modelos de avaliação apresentados no final do primeiro capítulo – a desagregação das dimensões racionalidade, conformidade e *performance*, em nove critérios correspondendo a outras tantas questões de avaliação; e a definição de dez fontes de informação fundamentais, desde o plano director até aos orçamentos municipais e aos planos de actividades. No final do capítulo apresentam-se e justificam-se as opções da metodologia PPR ao nível da comunicação dos resultados de avaliação e das propostas para a sua posterior utilização na prática de planeamento.

O quarto capítulo centra-se na aplicação da metodologia PPR ao primeiro caso de estudo, o PDM de Lisboa (PDML) de 1994. Este plano director, elaborado ainda sob o enquadramento do Decreto-Lei (DL) 69/90, pretendia responder

a um conjunto de questões que se colocavam à cidade de Lisboa no início da década de 90 – a perda de população, os desequilíbrios sócio-urbanísticos, a fraca mobilidade e acessibilidade, a degradação ambiental e patrimonial, e uma base económica demasiado conservadora. Em termos de processo, o plano director, juntamente com o Plano Estratégico (PE) e com um conjunto de Planos de Urbanização (PU) e de Planos de Pormenor (PP), integrava-se numa nova prática proposta pela Direcção de Planeamento Estratégico e pelo executivo eleito no final de 1989. Mais de uma década após a ratificação do plano foi possível identificar um conjunto de resultados concretos na cidade, quer ao nível da estruturação viária, quer ao nível do edificado. O triplo enfoque avaliativo definido, conduz a uma perspectiva geral sobre a importância do plano no desenvolvimento urbano de Lisboa, identificando-se os aspectos mais positivos e os mais negativos, tendo como referência a prática de planeamento em Portugal. Termina-se o capítulo com a apresentação de um conjunto de propostas, de carácter processual e substantivo, para a utilização das conclusões da avaliação.

O quinto capítulo descreve a aplicação da metodologia PPR ao segundo caso de estudo, o PDM do Porto (PDMP) de 2006. Enquanto no capítulo anterior se analisou um plano no final do seu período de implementação – tendo sido já iniciado o processo de revisão – neste capítulo avaliou-se um plano em vigor há menos de um ano – aquando do exercício de avaliação. O PDMP, preparado de acordo com um novo enquadramento, fornecido pelo DL 380/99, centra-se na valorização da identidade urbana do Porto, na requalificação do espaço público e do ambiente urbano, na racionalização do sistema de transportes, na redução das assimetrias urbanas, e na afirmação do centro histórico e da área central. Em termos de processo, o exercício de avaliação sublinha, não tanto a construção de um sistema de planeamento, mas antes o processo de gestão urbanística e a relação entre poder político e planeamento. Ao nível da análise do processo de construção da cidade, o curto intervalo de tempo decorrido desde a ratificação do plano director, permitiu apenas uma apreciação da estrutura viária realizada, tendo a avaliação do edificado um carácter prospetivo. Após a apresentação dos resultados do exercício de avaliação, encerra-se o capítulo com um conjunto de propostas visando a prática do planeamento Portuense. A apresentação destas propostas vai ao encontro de um dos pressupostos deste livro, segundo o qual as práticas de gestão territorial deveriam in-

corporar mecanismos de avaliação, e ser regularmente adaptadas em função dos resultados da sua avaliação.

O sexto capítulo apresenta a comparação dos resultados obtidos nos dois casos de estudo, encerrando assim a segunda parte do livro, dedicada à construção e à aplicação de uma metodologia de avaliação do planeamento municipal. As principais diferenças entre os dois planos enquadram-se num conjunto de temas do debate contemporâneo presentes em todo o livro – a dimensão política da actividade de planeamento, a importância de uma visão de cidade, as possibilidades de inovação dentro de um determinado sistema de planeamento, a tensão entre plano e processo, a participação pública, e a disponibilidade de recursos para a concretização das propostas urbanísticas. As semelhanças na avaliação dos PDM de Lisboa e do Porto enquadram-se essencialmente nos critérios da metodologia PPR dedicados às qualidades intrínsecas do plano.

Por fim, o sétimo capítulo sintetiza todo o trabalho de investigação. No sentido de contextualizar o contributo fundamental do livro retomam-se, na secção inicial, os temas do debate em planeamento, mais próximos do núcleo central de preocupações e propósitos expressos no livro. Define-se em seguida um conjunto de princípios genéricos para a avaliação sistemática da actividade de planeamento, que naturalmente, informam a estruturação da metodologia PPR. Os critérios desta metodologia e as formas de avaliação que lhes estão associadas, a sua aplicação aos PDM de Lisboa e do Porto, a comparação dos resultados e a identificação das principais causas que os justificam, são retomadas na terceira secção. No final, apresentam-se as principais conclusões e um conjunto de recomendações tendo em vista futuros projectos de investigação sobre avaliação em planeamento urbano.

Um conjunto de elementos anexos – correspondente, na dissertação, a um segundo volume – está disponível em:

<http://citta.fe.up.pt/publications/phd-theses/avaliacao-em-planeamento-urbano>