

PDM
P L A N O
D I R E T O R
M U N I C I P A L
D E L I S B O A



Avaliação Ambiental Estratégica

Relatório Ambiental Plano Diretor Municipal de Lisboa

Primeira revisão aprovada em reunião da Assembleia Municipal de 24 de julho de 2012 [Deliberação nº 46/AML/2012 e Deliberação nº 47/AML/2012] e publicada Diário da República de 30 de agosto de 2012

Plano Director Municipal de Lisboa



Avaliação Ambiental Estratégica

Relatório Ambiental

Março 2011

RELATÓRIO AMBIENTAL

Ficha técnica

Coordenação

Maria do Rosário Partidário

Equipa técnica

Gustavo Vicente

Constança Belchior

Selma Uamusse van Nespen

Sofia Frade

Rute Martins

Paulo Santos

Índice

1 Introdução.....	1
2 Objectivo e Metodologia da AA.....	2
3 Factores Críticos para a Decisão	4
3.1 Quadro de Referência Estratégico (QRE)	6
3.2 Questões Estratégicas (QE)	8
3.3 Questões Ambientais (QA).....	10
4 Objecto de Avaliação	12
5 Avaliação das Prioridades e Linhas Estratégicas do PDML	17
6 Análise e avaliação estratégica	20
6.1 Função habitacional e vivência urbana.....	20
6.1.1 Análise tendencial	20
6.1.2 Análise SWOT.....	28
6.1.3 Avaliação das opções estratégicas	29
6.1.3 Avaliação do modelo territorial.....	31
6.1.4 Directrizes para seguimento.....	36
6.2 Recursos ambientais e culturais.....	38
6.2.1 Análise tendencial	38
6.2.2 Análise SWOT.....	46
6.2.3 Avaliação das opções estratégicas	47
6.2.3 Avaliação do modelo territorial.....	49
6.2.4 Directrizes para seguimento.....	56
6.3 Mobilidade	58
6.3.1 Análise tendencial	58
6.3.2 Análise SWOT.....	66
6.3.3 Avaliação das opções estratégicas	67
6.3.3 Avaliação do modelo territorial.....	69

6.3.4 Directrizes para seguimento.....	73
6.4 Energia e alterações climáticas	75
6.4.1 Análise tendencial	75
6.4.2 Análise SWOT.....	78
6.4.3 Avaliação das opções estratégicas	79
6.4.3 Avaliação do modelo territorial.....	80
6.4.4 Directrizes para seguimento.....	83
6.5 Vitalidade económica	85
6.5.1 Análise tendencial	85
6.5.2 Análise SWOT.....	91
6.5.3 Avaliação das opções estratégicas	92
6.5.3 Avaliação do modelo territorial.....	94
6.5.4 Directrizes para seguimento.....	100
6.6 Modelo de governação	102
6.6.1 Análise tendencial	102
6.6.2 Análise SWOT.....	105
6.6.3 Avaliação das opções estratégicas	106
6.6.3 Avaliação do modelo territorial.....	108
6.6.4 Directrizes para seguimento.....	112
7 Conclusões	114

Índice de Figuras

Figura 1 – Modelo de desenvolvimento Territorial de Lisboa	16
Figura 2 – Índice de Valorização Imobiliária	21
Figura 3 – Evolução do n.º de fogos reabilitados comparticipados (RECRIA, REHABITA, RECRIPH) por ano de conclusão da obra	23
Figura 4 – Taxas de Criminalidade	24
Figura 5 – Despesas da CML em construção de habitação e reabilitação entre 1997 e 2007; Evolução da reabilitação de edificado e espaço envolvente	27
Figura 6 – Estrutura Ecológica Urbana 1994 e 2008 (provisória)	38
Figura 7 – Carência de Espaços Verdes em 1994 e em 2007	39
Figura 8 – Área do concelho acima dos valores limite para o indicador de ruído <i>Lden</i> (destacado a vermelho)	40
Figura 9 – Área do concelho acima dos valores limite para o indicador de ruído <i>Ln</i> (destacado a vermelho)	40
Figura 10 – Dias com índice da qualidade do ar Bom e Muito Bom	41
Figura 11 – Vulnerabilidade ao risco sísmico	44
Figura 12 – Carta de Vulnerabilidade ao risco de inundação	44
Figura 13 – Sistema Viário Primário 1990	58
Figura 14 – Rede Viária 2008	59
Figura 15 – Total passageiros transportados (metropolitano, carros eléctricos, ascensores, elevadores e autocarros)	60
Figura 16 – Evolução da oferta e procura do metropolitano de Lisboa.	60
Figura 17 – Evolução da oferta e procura da Carris	61
Figura 18 – Principais interfaces	62
Figura 19 – Consumo de energia primária por sector de actividade em 2008	75
Figura 20 – Percentagem do total de emissões de CO2 por tipo de utilização (2008)	77
Figura 21 – Carta de Vulnerabilidade ao Risco de Inundação	77
Figura 22 – Receitas da CML relacionadas com o urbanismo	86

Figura 23 – Indicadores da sociedade de informação na família para a região de Lisboa (2009)	87
Figura 24 – Capacidade de alojamento nos estabelecimentos hoteleiros em Lisboa.....	88
Figura 25 – Número de dormidas nos estabelecimentos hoteleiros em Lisboa	89
Figura 26 – Taxa de ocupação cama nos estabelecimentos hoteleiros em Lisboa	89
Figura 27 – Percentagem de execução das UOP definidas no PDM de 1994.....	103

Índice de Quadros

Quadro 1 – Objectivos e critérios de avaliação dos FCD	4
Quadro 2 – Relevância do QRE por FCD	7
Quadro 3 – Tradução das QA relevantes para o PDML	10
Quadro 4 – QA relevantes por FCD.....	11
Quadro 5 – Objecto de Avaliação	14
Quadro 6 – Prioridades estratégicas e LE do PDML, versão Julho 2009	17
Quadro 7 – Prioridades estratégicas e LE do PDML, versão Julho 2010	18
Quadro 8 – Variação da população e Estruturação Etária de Lisboa	20
Quadro 9 – Evolução dos alojamentos vagos e novas construções	22
Quadro 10 – Reabilitação apoiada.....	27
Quadro 11 – Avaliação de oportunidades e riscos das LE para o FCD Função Habitacional e Vivência Urbana, realizada em Julho de 2009	29
Quadro 12 – Avaliação de oportunidades e riscos das estratégias subjacentes ao modelo territorial do PDML para o FCD Função Habitacional e Vivência Urbana	31
Quadro 13 – Directrizes para seguimento para o FCD#1	36
Quadro 14 – Carência de espaços verdes.....	39
Quadro 15 – População residente no Município de Lisboa e servida por sistemas de tratamento nos anos de 2005 e 2006	42
Quadro 16 – Recepção e captação de resíduos nas instalações da Valorsul provenientes do município de Lisboa	42
Quadro 17 – Avaliação de oportunidades e riscos das LE para o FCD Recursos Ambientais e Culturais, realizada em Julho de 2009	47
Quadro 18 – Avaliação de oportunidades e riscos das estratégias subjacentes ao modelo territorial do PDML para o FCD <i>Recursos Ambientais e Culturais</i>	49
Quadro 19 – Directrizes para seguimento para o FCD#2	56
Quadro 20 – Evolução de dependência de Lisboa por motivo de emprego ou escola na AML... ..	59
Quadro 21 – Variação da repartição modal.....	64
Quadro 22 – Procura de estacionamento na via pública	64

Quadro 23 – Indicadores de Procura de Estacionamento	64
Quadro 24 – Avaliação de oportunidades e riscos das LE para o FCD Mobilidade, realizada em Julho de 2009	67
Quadro 25 – Avaliação de oportunidades e riscos das estratégias subjacentes ao modelo territorial do PDML para o FCD Mobilidade	69
Quadro 26 – Directrizes para seguimento para o FCD#3	73
Quadro 27 – Avaliação de oportunidades e riscos das LE para o FCD Energia e alterações climáticas, realizada em Julho de 2009	79
Quadro 28 – Avaliação de oportunidades e riscos das estratégias subjacentes ao modelo territorial do PDML para o FCD <i>Energia e alterações climáticas</i>	80
Quadro 29 – Directrizes para seguimento para o FCD#4	83
Quadro 30 – Peso relativo dos valores de Lisboa face a Portugal e AML quanto ao número de caixas multibanco, número de operações e levantamentos.....	85
Quadro 31 – Indicadores da sociedade de informação da União Europeia	87
Quadro 32 – Nível de instrução da população residente em Lisboa e AML.....	90
Quadro 33 – Indicadores de inovação empresarial segundo as actividades económicas (2006-2008)	90
Quadro 34 – Avaliação de oportunidades e riscos das LE para o FCD Vitalidade económica, realizada em Julho de 2009	92
Quadro 35 – Avaliação de oportunidades e riscos das estratégias subjacentes ao modelo territorial do PDML para o FCD <i>Vitalidade económica</i>	94
Quadro 36 – Directrizes para seguimento para o FCD#5	100
Quadro 37 – Avaliação de oportunidades e riscos das LE para o FCD Modelo de governação, realizada em Julho de 2009	106
Quadro 38 – Avaliação de oportunidades e riscos das estratégias subjacentes ao modelo territorial do PDM-L para o FCD <i>Modelo de governação</i>	108
Quadro 39 – Directrizes para seguimento para o FCD#6	112

Índice de Acrónimos

AA	Avaliação Ambiental
AAE	Avaliação Ambiental Estratégica
AML	Área Metropolitana de Lisboa
ANPC	Autoridade Nacional de Protecção Civil
ARH	Administração da Região Hidrográfica
APA	Agência Portuguesa do Ambiente
APL	Administração do Porto Lisboa
AUGI	Áreas Urbanas de Génese Ilegal
AVF	Alta Velocidade Ferroviária
CCDR-LVT	Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional de Lisboa e Vale do Tejo
CML	Câmara Municipal de Lisboa
CRIL	Circular Regional Interna de Lisboa
DIA	Declaração de Impacte Ambiental
DGEG	Direcção Geral de Energia e Geologia
DGOTDU	Direcção Geral de Ordenamento do Território e Desenvolvimento Urbano
DMCRU	Direcção Municipal de Conservação e Reabilitação Urbana
EEl	Estrutura Ecológica Integrada
EEM	Estrutura Ecológica Municipal
ENDS	Estratégia Nacional para o Desenvolvimento Sustentável
EPUL	Empresa Pública de Urbanização de Lisboa
ETAR	Estação de Tratamento de Águas Residuais
ERAE	Entidade com Responsabilidade Ambiental Específica
FCD	Factor Crítico para a Decisão
GEE	Gases com Efeito de Estufa
I&D	Investigação & Desenvolvimento
I&DT	Investigação & Desenvolvimento Tecnológico
INE	Instituto Nacional de Estatística
IST	Instituto Superior Técnico
LE	Linhas Estratégicas
NAL	Novo Aeroporto de Lisboa
OT	Ordenamento do Território
PER	Programas Especiais de Realojamento
PERSU II	Plano Estratégico para os Resíduos Sólidos Urbanos II
PDM	Plano Director Municipal
PDML	Plano Director Municipal de Lisboa
PMOT	Plano Municipal de Ordenamento do Território
PNAC	Plano Nacional de Acção para a Eficiência Energética

PNPOT	Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território
PP	Plano de Pormenor
PROT-AML	Plano Regional de Ordenamento do Território da Área Metropolitana de Lisboa
PU	Plano de Urbanização
QA	Questões Ambientais
QE	Questões Estratégicas
QRE	Quadro de Referência Estratégico
QREN	Quadro de Referência Estratégico Nacional
RA	Relatório Ambiental
REOT	Relatório de Estado do Ordenamento do Território
RECRIA	Regime Especial de Participação na Recuperação de Imóveis Arrendados
RMS	Rede de Mobilidade Suave
RPDM	Revisão do Plano Director Municipal
SWOT	Strengths, Weaknesses, Opportunities and Threats
TC	Transporte Colectivo
TCSP	Transporte Colectivo em Sítio Próprio
TI	Transporte Individual
TIC	Tecnologias de Informação e Comunicação
Tis.pt	Consultores em Transportes, Inovação e Sistemas, S.A.
TTT	Terceira Travessia do Tejo
UOPG	Unidades Operativas de Planeamento e Gestão

1 Introdução

O presente documento constitui o Relatório Ambiental (RA) da Avaliação Ambiental (AA) relativa à revisão do Plano Director Municipal de Lisboa (PDML)¹.

O PDM encontra-se sujeito a um processo de AA de acordo com o Decreto-lei nº 316/2007 de 19 de Setembro - com a redacção dada pelo Decreto-Lei nº46/2009 de 20 de Fevereiro -, e subsidiariamente com o Decreto-Lei nº 232/2007 de 15 de Junho. Este enquadramento legal define como responsável pela AA o proponente do plano a avaliar, neste caso a Câmara Municipal de Lisboa. Essa responsabilidade estende-se à decisão de elaborar a AA, determinação do âmbito e alcance da AAE, consulta de entidades sobre o âmbito e alcance da AA, preparação do Relatório Ambiental e respectivas consultas públicas e institucionais, e apresentação da Declaração Ambiental à Agência Portuguesa do Ambiente (APA).

A identificação dos Factores Críticos para a Decisão (FCD) foi objecto de um primeiro relatório entregue em Abril de 2009, estabelecendo a estrutura fundamental da AAE do PDML. Numa fase subsequente elaborou-se a avaliação de opções estratégicas, onde se procurou sobretudo avaliar os riscos e as oportunidades ambientais e de sustentabilidade inerentes à Estratégia de Desenvolvimento Territorial do PDML, tendo como objectivo contribuir para a discussão das opções de desenvolvimento que suportam estrategicamente o PDML e que influenciaram o desenvolvimento do modelo territorial respectivo, conforme descrito no capítulo 5. O respectivo relatório foi entregue à CML em Julho de 2009.

Numa terceira fase procedeu-se à avaliação da espacialização das opções estratégicas, ou seja, a expressão das estratégias do Plano no modelo territorial, tendo em conta as medidas de zonamento e regulamentares, os indicadores de monitorização, bem como o programa de execução e financiamento, onde se procurou avaliar os riscos e as oportunidades ambientais e para a sustentabilidade decorrentes das propostas territoriais do modelo. Um primeiro resultado desta avaliação foi entregue à CML em Abril de 2010, tendo sido revisto em Setembro 2010. Em ambos os casos a avaliação foi acompanhada por diversas reuniões de acompanhamento com a CML, durante as quais foram feitas sugestões e contribuições para a equipa de planeamento em matéria de ambiente e sustentabilidade.

A AA foi desenvolvida como uma metodologia que procura exaltar sobretudo o seu papel de facilitador do processo de planeamento através do alerta para situações de risco e de oportunidade ambiental e de sustentabilidade, em função dos FCD seleccionados. Para isso concorrem a compreensão do contexto da AAE através da análise tendencial, por FCD, e a sistematização da avaliação através do recurso a matrizes de avaliação das estratégias do modelo territorial, também para cada FCD. A avaliação é completa com a formulação de directrizes de planeamento, gestão e monitorização, como passo preparatório para o programa de acompanhamento da AAE sobre a implementação do PDM.

¹ A Proposta de Revisão do PDM de Lisboa avaliada no presente relatório diz respeito à versão de Novembro de 2010.

O presente relatório ambiental (RA) apresenta o resultado final da AAE, na sequência do processo de avaliação tal como sumarizado anteriormente.

Este RA destina-se a consulta pública, nos termos do artigo 7º do Decreto-Lei nº 232/2007, de 15 de Junho. Após os resultados da consulta pública, os quais podem levar à introdução de alterações na Proposta de PDM, será elaborada a versão definitiva do PDML para apresentação nos termos legais à Direcção Geral de Ordenamento do Território e Desenvolvimento Urbano (DGOTDU). Uma versão final do RA e do PDML acompanharão a Declaração Ambiental que será depositada na Agência Portuguesa do Ambiente (APA).

2 Objectivo e Metodologia da AA

A presente AA da revisão do PDM Lisboa baseia-se na metodologia de Avaliação Ambiental Estratégica (AAE) desenvolvida por Partidário (2007)² segundo a qual a avaliação deve ser conduzida em simultâneo com a elaboração do plano, considerar opções estratégicas para avaliação, considerar um contexto de sustentabilidade e apontar a atenção para aspectos essenciais relevantes que, cumprindo a legislação, evitem descrições demasiado detalhadas em relação à escala do plano. A metodologia proposta assegura o cumprimento do estipulado no Decreto-lei nº 232/2007, de 15 de Junho e no Decreto-lei nº 46/2009, de 20 de Fevereiro.

Esta abordagem estratégica pressupõe ainda que a AAE seja complementar à concepção do PDM Lisboa, utilizando, sempre que possível, os elementos de trabalho do plano, quer no que respeita ao diagnóstico, quer no que respeita às opções de desenvolvimento preconizadas. A AAE tem ainda em conta os resultados obtidos no âmbito dos processos de consulta de entidades e do público.

O objectivo da AAE é avaliar de que forma as propostas estratégicas da revisão do PDM Lisboa respondem aos problemas ambientais e de sustentabilidade críticos no município face ao seu contexto regional, e quais os riscos e oportunidades que poderão suscitar no futuro. Para assegurar este objectivo a metodologia a seguir na AAE concretiza-se nas actividades fundamentais adiante descritas.

1. Focalização – identificação, justificação e apresentação dos **Factores Críticos para a Decisão** (FCD) relevantes que permitem a focalização estratégica da avaliação em temas integradores cruciais.

Os FCD reflectem os temas que estruturam a avaliação e que correspondem aos factores fundamentais a ser considerados no processo de decisão, na concepção das opções

² PARTIDÁRIO, M.R. (2007). "Guia de boas práticas para Avaliação Ambiental Estratégica - orientações metodológicas", 1ª ed. Lisboa. Agência Portuguesa do Ambiente.

estratégicas do plano e das acções que as implementam. A identificação dos FCD resulta da análise integrada de um conjunto diverso de elementos:

- Quadro de Referência Estratégico (QRE), que estabelece o referencial de avaliação face ao que se pretende no futuro, bem como o enquadramento com outros planos e programas relevantes, incluindo políticas europeias e nacionais;
- Questões Estratégicas do PDM Lisboa (QE), que configuram a conjuntura estratégica, objectivos e linhas de força que orientam o PDM Lisboa;
- Questões Ambientais (QA), incluindo as que são legalmente definidas no Decreto-Lei 232/2007 de 15 de Junho.

Estes FCD foram objecto de consulta institucional uma vez que, de acordo com o n.º1 do artigo 5.º do Decreto-Lei nº 232/2007 de 15 de Junho, compete à entidade responsável pelo plano "determinar o âmbito da avaliação ambiental a realizar e o alcance e nível de pormenorização da informação a incluir no relatório ambiental", e de acordo com o nº3 do citado artigo "a entidade responsável pela elaboração do plano solicita parecer sobre o âmbito da avaliação ambiental e sobre o alcance da informação a incluir no relatório ambiental". Apesar de a legislação só exigir a consulta de entidades com responsabilidade ambiental específica (ERAE) foi recomendado à CML a consulta de outras entidades não mencionadas na legislação, e do público em geral.

2. Análise de tendências - corresponde a um diagnóstico estratégico fortemente articulado com o diagnóstico desenvolvido pela equipa do PDM Lisboa. Esta análise de tendências é feita sobre os critérios e indicadores identificados para cada um dos FCD, considerados relevantes como âmbito e alcance da AAE. Pretendeu-se designadamente identificar e analisar o que mudou e porquê, o que se pretende que continue e o que se pretende alterar. Neste contexto foi fundamental a análise desenvolvida pela equipa do PDM Lisboa, que informou esta análise de tendências na AAE.

3. Avaliação de impactes de natureza estratégica – baseia-se na análise de tendências realizada e pretende avaliar as oportunidades e riscos das opções de desenvolvimento preconizadas no plano, à luz das questões relevantes que são expressas nos FCD. Desenvolveu-se em dois níveis de avaliação:

3.1 Avaliação estratégica das oportunidades e riscos decorrentes das **opções estratégicas** que consubstanciam o futuro desejável ambicionado para a região, face aos FCD;

3.2 Avaliação estratégica de oportunidades e riscos do **modelo territorial** do PDM Lisboa, que se encontra concretizado nas propostas do Plano, face aos FCD.

4. Directrizes para planeamento, gestão e monitorização – constituem as bases para um programa de seguimento do PDM Lisboa, incluindo um quadro de governação institucional, indicativo dos níveis de responsabilidade institucional no seguimento do plano. As directrizes devem ser complementares às propostas do PDM Lisboa.

3 Factores Críticos para a Decisão

Conforme descrito na metodologia, a identificação dos FCD resulta de uma análise integrada de quadro de referência estratégico (QRE), que inclui as principais políticas e planos que enquadram estrategicamente o PDM de Lisboa, as questões estratégicas do Plano (QE) e as questões ambientais (QA), apresentadas mais adiante.

Os FCD adoptados na AAE do PDM de Lisboa, oportunamente discutidos e apreciados por entidades com responsabilidade ambiental específica e outras instituições encontram-se no Quadro 1, juntamente com os respectivos critérios de avaliação, já reajustados em relação ao Relatório de Factores Críticos para a Decisão, em função da análise realizada aos comentários recebidos. De notar que os FCD procuram sobretudo apontar para aspectos críticos da situação existente e tendencial, relevantes e de destaque para a AAE e opções de desenvolvimento do PDML.

Quadro 1 – Objectivos e critérios de avaliação dos FCD

FCD #1 FUNÇÃO HABITACIONAL E VIVÊNCIA URBANA	
Dirige-se ao restabelecimento do equilíbrio demográfico, considerando os factores sociais de fixação populacional, nomeadamente a qualidade e disponibilidade de habitação, a revitalização do espaço público e a facilidade de integração social	
Critérios	
Habitação	Avaliação das funções residenciais da cidade tendo em conta a relação entre a dinâmica do sector imobiliário, as tendências demográficas e a qualidade da oferta habitacional
Inclusão Social	Avaliação da capacidade de inclusão social, nomeadamente ao nível do combate à pobreza, integração das classes desfavorecidas e segurança
Revitalização do espaço público	Avaliação da qualidade e funcionalidade do espaço público, nomeadamente enquanto factor de requalificação de áreas críticas, e gestão do estacionamento
FCD #2 RECURSOS AMBIENTAIS E CULTURAIS	
Incide sobre a base dos recursos naturais e culturais que suportam os equilíbrios estruturais segundo uma perspectiva ecossistémica e que determinam factores passivos e activos de atractividade no município, constituindo factores de valorização da qualidade do ambiente urbano ao nível global, determinantes da imagem do município face à dinamização de novas actividades	
Estrutura e conectividade ecológica	Avaliação do alcance e distribuição da estrutura e conectividade ecológica urbana e com o sistema estuarino, incluindo os níveis de requalificação ambiental das áreas ribeirinhas, as carências de espaços verdes, a rede pedonal e ciclovias
Qualidade do ambiente e riscos naturais	Avaliação das necessidades de qualificação ambiental e saneamento, incluindo os seus impactos ao nível da saúde humana, e do grau de vulnerabilidade ao risco sísmico e inundação
Multiculturalidade e património	Avaliação da dimensão de culturalidade do município, incluindo a valorização do património cultural, arquitectónico, arqueológico e imaterial, bem como a dimensão social da cultura através do potencial de integração dos imigrantes enquanto factor de diferenciação multicultural

FCD #3 MOBILIDADE

Aborda as questões de fluidez de deslocação, valorizando os aspectos relacionados com a proximidade funcional e a complementaridade dos sistemas de transportes, e tendo em conta a promoção de tecnologias mais eficientes

Critérios

Funcionalidade da rede de transportes	Avaliação da evolução da rede de transportes, sua articulação com a mobilidade suave e desempenho no contexto da fluidez das deslocações pendulares e do potencial de centralização de funções intermodais
Transferência modal	Avaliação das tendências de transferência modal, face a mecanismos de controlo de estacionamento e à qualidade de oferta de alternativas de transporte

FCD #4 ENERGIA E ALTERAÇÕES CLIMÁTICAS

Dirige-se à valorização da dimensão energética e combate às alterações climáticas, numa lógica de promoção da eficiência energética e desenvolvimento de mecanismos de mitigação e adaptação às alterações climáticas

Critérios

Eficiência energética	Avaliação do potencial de promoção da eficiência energética e de aproveitamento de fontes de energia renovável, particularmente ao nível do sector público
Mitigação e adaptação às alterações climáticas	Avaliação dos padrões de evolução das emissões de GEE e da vulnerabilidade territorial a fenómenos meteorológicos extremos, tendo em conta os mecanismos de adaptação às alterações climáticas

FCD #5 VITALIDADE ECONÓMICA

Atende aos aspectos de revitalização económica, nomeadamente os factores relacionados com a atractividade empresarial, a inovação e criatividade empreendedora, incluindo as actividades tradicionais de diferenciação territorial

Critérios

Atractividade empresarial	Avaliação da capacidade de atracção de novos investimentos e iniciativas empresariais e da capacidade de diferenciação do tecido económico da cidade
Economia do conhecimento	Avaliação da capacidade de utilização e promoção de TIC e da sua relação com a produtividade económica, particularmente ao nível dos serviços municipais
Dinâmica turística	Avaliação das tendências de procura e motivações turísticas e do potencial de aproveitamento dos valores culturais e paisagísticos para fins turísticos
Capacidade de inovação	Avaliação do potencial de produção de conhecimento e da capacidade de acolhimento de eventos ligados à I&D

FCD #6 MODELO DE GOVERNAÇÃO

Compreende os factores de coordenação e articulação institucional em processos de gestão adaptativa, a produção e gestão do conhecimento, e a participação e envolvimento de agentes assente numa cultura de proximidade aos municípios

Critérios

Gestão adaptativa	Avaliação da capacidade de despacho administrativo do município e estratégias de articulação intra e intermunicipal ao nível da gestão
Gestão do conhecimento	Avaliação do potencial de articulação dos sistemas de monitorização e serviços internos municipais e participação em redes internacionais de produção e troca de conhecimento
Modelos de participação e envolvimento de agentes	Avaliação das iniciativas municipais de promoção da participação e envolvimento de agentes

3.1 Quadro de Referência Estratégico (QRE)

Para a definição do QRE foram analisadas as políticas, planos e programas que enquadram estrategicamente o PDML e para o qual estabelecem objectivos e/ou metas de sustentabilidade. O Quadro 2 apresenta a lista dos instrumentos de política e planeamento identificados, e sua relação de relevância com os FCD preconizados.

Quadro 2 – Relevância do QRE por FCD

FCD	Documentos Estratégicos Relevantes																																	
	Esquema de Desenvolvimento do Espaço Comunitário	Política Europeia de Transportes 2010	Combating Climate Change ³	Livro verde sobre Coesão Territorial Europeia	Estratégia de Lisboa - PNACE	QREN 2007 – 2013, POR Lisboa, POT Potencial Humano, POT Valorização Territorial, PO Cooperação Transnacional	ENDS	PNPOT	Plano Estratégica de Habitação	Estratégia Nacional para a Energia	Plano Nacional de Acção para a Eficiência Energética	Programa Nacional para as Alterações Climáticas	Estratégia Nacional de Conservação da Natureza e Biodiversidade	Orientações Estratégicas para o sector Marítimo-Portuário	Plano Estratégico Nacional para o Turismo	Plano Nacional da Água 2002 - 2012	Plano Estratégico de Abastecimento de Água e Saneamento de Águas Residuais 2007 – 2013	Plano Estratégico dos Resíduos Sólidos Urbanos II 2006 - 2016	Orientações Estratégicas para o Sector Ferroviário	Programa Portugal Logístico	Plano Tecnológico	Plano Nacional de Reformas 2008 - 2010	Plano de Bacia Hidrográfica do Tejo	Estratégia Lisboa 2020	Plano Regional de Ordenamento do Território da Área Metropolitana de Lisboa	Estratégia Nacional para as Florestas e Plano Regional de Ordenamento Florestal da Área Metropolitana de Lisboa	Estratégia Nacional para a Protecção Social e Inclusão Social	Directiva Quadro da Água	Plano Nacional de Saúde 2004-2010	Plano Estratégico de Transportes	Plano de melhoria da qualidade do ar na região LVT	Plano especial de emergência para o risco sísmico na AML e concelhos limítrofes		
FUNÇÃO HABITACIONAL E VIVÊNCIA URBANA	✓			✓	✓	✓	✓	✓	✓					✓	✓					✓	✓	✓		✓	✓	✓	✓			✓			✓	
RECURSOS AMBIENTAIS E CULTURAIS	✓				✓	✓	✓	✓					✓		✓	✓	✓			✓			✓	✓	✓	✓		✓	✓			✓		
MOBILIDADE	✓	✓				✓	✓	✓			✓	✓		✓				✓	✓		✓			✓	✓				✓	✓	✓	✓	✓	
ENERGIA E ALTERAÇÕES CLIMÁTICAS	✓		✓	✓	✓	✓	✓	✓		✓	✓	✓												✓	✓			✓	✓	✓	✓			
VITALIDADE ECONÓMICA	✓			✓	✓	✓	✓	✓			✓		✓	✓	✓					✓	✓			✓	✓	✓					✓	✓		
MODELO DE GOVERNAÇÃO	✓			✓	✓	✓	✓	✓	✓				✓			✓					✓			✓	✓	✓		✓	✓	✓			✓	

³ Política energética e de combate às alterações climáticas da União europeia (EC, 2008. *Combating Climate Change: The EU leads the way*. European Commission, Directorate-General for Communication Publications, Brussels)

3.2 Questões Estratégicas (QE)

Os objectivos estratégicos subjacentes à revisão do PDM de Lisboa foram estabelecidos em 19 de Fevereiro de 2003, através de Deliberação da Câmara Municipal de Lisboa⁴, e correspondem a:

- Estabilização da população residente na cidade;
- Requalificação e reabilitação urbanas;
- Modernização das estruturas de apoio às actividades económicas, sociais e culturais;
- Melhoria da mobilidade na área central;
- Intervenção ao nível dos equipamentos de proximidade de bairro, qualificando a vida quotidiana dos munícipes;
- Defesa e reforço da imagem da cidade/capital;
- Integração de Lisboa num projecto metropolitano.

Durante o processo de revisão do Plano, que decorreu desde 2003 a 2010, publicaram-se importantes instrumentos de política municipal, que influenciaram o desenvolvimento da revisão do PDM de Lisboa e os respectivos objectivos estratégicos. Daí decorre também o lançamento da Carta Estratégica de Lisboa 2010-2024, que viria a ser publicada de 2009, que estabelece o referencial de desenvolvimento para a cidade e determina assim seis questões estratégicas (QE) cruciais para o desenvolvimento de Lisboa:

- i. Recuperar, rejuvenescer e equilibrar socialmente a população de Lisboa;
- ii. Tornar Lisboa uma cidade amigável, segura e inclusiva para todos;
- iii. Promover uma cidade ambientalmente sustentável e energeticamente eficiente;
- iv. Promover uma cidade inovadora, criativa e capaz de competir num contexto global e gerar riqueza e emprego;
- v. Afirmar a identidade de Lisboa num mundo globalizado;
- vi. Criar um modelo de governo eficiente, participado e financeiramente sustentável.

⁴ Deliberação da Câmara Municipal de Lisboa n.º 81/CM/2003, de 19 de Fevereiro de 2003 (publicada no Diário da República, n.º 160, II Série, Apêndice n.º 105, de 14.06.2003, Aviso n.º 5410 – A/2003 (2ª série) – AP).

Estas seis questões estratégicas da Carta Estratégica de Lisboa originaram um reajustamento dos objectivos estratégicos do PDML⁵, que na actual versão do Plano são:

1. Reabilitar o edificado;
2. Regenerar a cidade;
3. Fixar mais famílias e mais empresas e criar mais emprego;
4. Valorizar o que identifica Lisboa no contexto mundial: o Tejo, a luz, a geografia e o património construído e natural;
5. Responder aos desafios das alterações climáticas, dos riscos naturais da sustentabilidade ambiental e da eficiência energética, diminuindo o número de veículos em circulação e aumentando a área verde e a eficiência energética dos edifícios;
6. Afirmar-se como verdadeiro núcleo e motor de desenvolvimento da região metropolitana, atraindo talentos, investimento no turismo, nos serviços, nas indústrias criativas, nas actividades de base tecnológica, no imobiliário;
7. Valorizar o património imobiliário municipal para diminuir a dívida e aumentar a capacidade de investimento na requalificação da cidade;
8. Aproximar o Governo da cidade dos cidadãos, estabelecendo novos canais de comunicação, desburocratizando e agilizando os processos de decisão.

⁵ Relatório da Proposta de Revisão do PDM de Lisboa, versão Novembro de 2010.

3.3 Questões Ambientais (QA)

O Quadro 3 apresenta uma correspondência com as QA identificadas no Decreto-Lei n.º 232/2007, de 15 de Junho, tendo em conta o âmbito de aplicação territorial e escala de análise do PDML. No Quadro 4 apresenta-se a relação entre os FCD identificados e as QA consideradas relevantes em Lisboa.

Quadro 3 – Tradução das QA relevantes para o PDML

QA definidas legalmente	QA relevantes para o PDML
População Saúde humana	População e saúde
Património cultural Paisagem	Cultura e paisagem
Factores climáticos Atmosfera	Energia e alterações climáticas
Bens materiais	Bens materiais
Biodiversidade Fauna Flora Solo	Estrutura ecológica
Atmosfera População Água	Qualidade do ambiente local

Quadro 4 – QA relevantes por FCD

FCD	QA relevantes para o PDML
FUNÇÃO HABITACIONAL E VIVÊNCIA URBANA	População e saúde Cultura e paisagem Bens materiais
RECURSOS AMBIENTAIS E CULTURAIS	Estrutura ecológica Qualidade do ambiente local Cultura e paisagem População e Saúde
MOBILIDADE	Energia e alterações climáticas Qualidade do ambiente local
ENERGIA E ALTERAÇÕES CLIMÁTICAS	Energia e alterações climáticas
VITALIDADE ECONÓMICA	População e saúde Bens materiais Cultura e paisagem
MODELO DE GOVERNAÇÃO	População e saúde Cultura e Paisagem Energia e Alterações Climáticas Bens materiais Estrutura Ecológica Qualidade do Ambiente Local

4 Objecto de Avaliação

As grandes questões que justificam a revisão do PDML e conseqüentemente a transformação do Modelo de ordenamento incluem três grandes desafios relacionados com a construção de novas infra-estruturas estruturantes na AML:

- A terceira travessia do Tejo;
- A rede ferroviária de alta velocidade e deslocação da estação central de Lisboa;
- A questão do aeroporto.

Conforme discutido anteriormente, o PDML é ainda suportado estrategicamente pela Carta Estratégica de Lisboa – 2010-2024, centrada em seis desafios cruciais para o desenvolvimento de Lisboa:

- Recuperar, rejuvenescer e equilibrar socialmente a população de Lisboa;
- Tornar Lisboa uma cidade amigável, segura e inclusiva para todos;
- Promover uma cidade ambientalmente sustentável e energeticamente eficiente;
- Promover uma cidade inovadora, criativa e capaz de competir num contexto global e gerar riqueza e emprego;
- Afirmer a identidade de Lisboa num mundo globalizado;
- Criar um modelo de governo eficiente, participado e financeiramente sustentável.

Os desafios da Carta Estratégica de Lisboa – 2010-2024 foram vertidos para o PDML através da definição da Estratégia de Desenvolvimento Territorial, articulando-se inicialmente⁶ em torno de três grandes prioridades estratégicas e que foram objecto de avaliação pela AAE em fase anterior⁷. Na presente proposta de Plano, as três grandes prioridades estratégicas foram expandidas para quatro prioridades estratégicas. No capítulo 5 sintetiza-se a avaliação de opções estratégicas realizada anteriormente e discute-se as quatro grandes prioridades estratégicas agora definidas e que são:

1. Afirmer Lisboa nas redes globais e nacionais;
2. Revitalizar a cidade consolidada;
3. Promover a qualificação urbana;
4. Estimular a participação e melhorar o modelo de governação.

⁶ Proposta Preliminar da Revisão do PDM de Lisboa (versão de Abril de 2009).

⁷ Avaliação das opções estratégicas do PDM de Lisboa, cujo respectivo relatório foi entregue à CML em Julho de 2009.

Por sua vez, a Estratégia de Desenvolvimento Territorial do PDML, que suporta estrategicamente o modelo territorial subsequente, configura o objecto de avaliação do presente RA. Uma vez que os elementos da proposta de Plano foram sendo elaborados e facultados de forma faseada, o que dificultou uma leitura global do modelo territorial, optou-se por identificar, em interacção com a equipa do plano, as estratégias subjacentes a este modelo (Quadro 5) e que foram sintetizadas de acordo com domínios estratégicos implícitos no PDM. Estas estratégias resultam assim da análise faseada dos elementos entretanto facultados durante a elaboração deste relatório, tendo-se atendido à proposta de regulamento do Plano, bem como aos indicadores de monitorização e programa de execução e financiamento para ganhar tangibilidade sobre a expressão territorial das mesmas.

Quadro 5 – Objecto de Avaliação

Domínios estratégicos	Estratégias
A. Estrutura Ecológica Municipal	A1. Valorização e salvaguarda dos sistemas naturais fundamentais
	A2. Promoção da continuidade e complementaridade dos sistemas naturais em articulação com os espaços verdes e públicos
	A3. Manutenção e aumento da permeabilidade
B. Mobilidade	B1. Modelo de hierarquização e articulação com as novas acessibilidades
	B2. Moderação do tráfego de atravessamento dos bairros
	B3. Incremento da mobilidade suave
	B4. Favorecimento da utilização de TC e dissuasão do TI
C. Identidade e Património	C1. Qualificação e preservação das áreas e eixos históricos
	C2. Recuperação da relação entre a cidade e o rio
	C3. Valorização e integração da estrutura patrimonial municipal no espaço urbano
D. Programação e participação	D1. Gestão urbanística através das UOPG e monitorização activa
	D2. Participação pública no processo de construção e alteração da cidade
E. Qualidade ambiental	E1. Gestão dos níveis de ruído
	E2. Gestão dos resíduos urbanos
F. Riscos e vulnerabilidades	F1. Salvaguarda das pessoas e bens em áreas de elevado risco natural
	F2. Drenagem urbana, infiltração e retenção das águas pluviais
G. Polaridades Urbanas	G1. Novas polaridades urbanas
	G2. Requalificação da zona ribeirinha
H. Regeneração urbana	H1. Prioritização de áreas críticas de regeneração urbana
	H2. Gestão do parque habitacional
	H3. Promoção da inclusão social
I. Multifuncionalidade	I1. Flexibilização dos usos nos diversos sectores urbanos seguindo uma política de compactação
J. Alterações climáticas	J1. Redução do consumo e intensidade energética da cidade
	J2. Mitigação e adaptação às AC

As principais ideias força para o desenvolvimento futuro do município, foram sintetizadas pelo Executivo da CML nas seguintes questões:

- Mais famílias e mais empresas
- Mais reabilitação e melhor aproveitamento do edificado e da urbanização existente
- Melhor espaço público e mais áreas pedonais
- Menos carros a circular, melhores transportes públicos e mais meios suaves
- Mais verde e maior eficiência energética
- Mais autonomia municipal e racionalidade na utilização dos recursos.

O modelo territorial expressa a espacialização das principais estratégias já enunciadas e está assente em dois sistemas vitais e em quatro áreas estruturantes na organização territorial de Lisboa (Figura 1):

Sistemas Vitais

- a. O sistema ecológico que garante a biodiversidade na cidade com a valorização dos vales principais e do parque periférico e das ligações a Monsanto;
- b. O sistema de mobilidade que garante a vida e a economia da cidade e a sua relação com a AML e o país, eficiente e sustentável, articulando os principais pólos de emprego e protegendo os bairros residenciais ao tráfego de atravessamento.

Áreas Estruturantes

- c. O Arco Ribeirinho onde se preconiza o incremento da relação com a frente de água e a valorização do arco ribeirinho;
- d. A revitalização da Baixa e dos eixos históricos – Av. da Liberdade e Almirante Reis – e a reabilitação da cidade consolidada;
- e. A afirmação do anel de polaridades urbanas e os novos espaços de modernidade;
- f. A reconversão da 2ª circular em avenida urbana para cerzir a parte Norte ao resto da cidade.

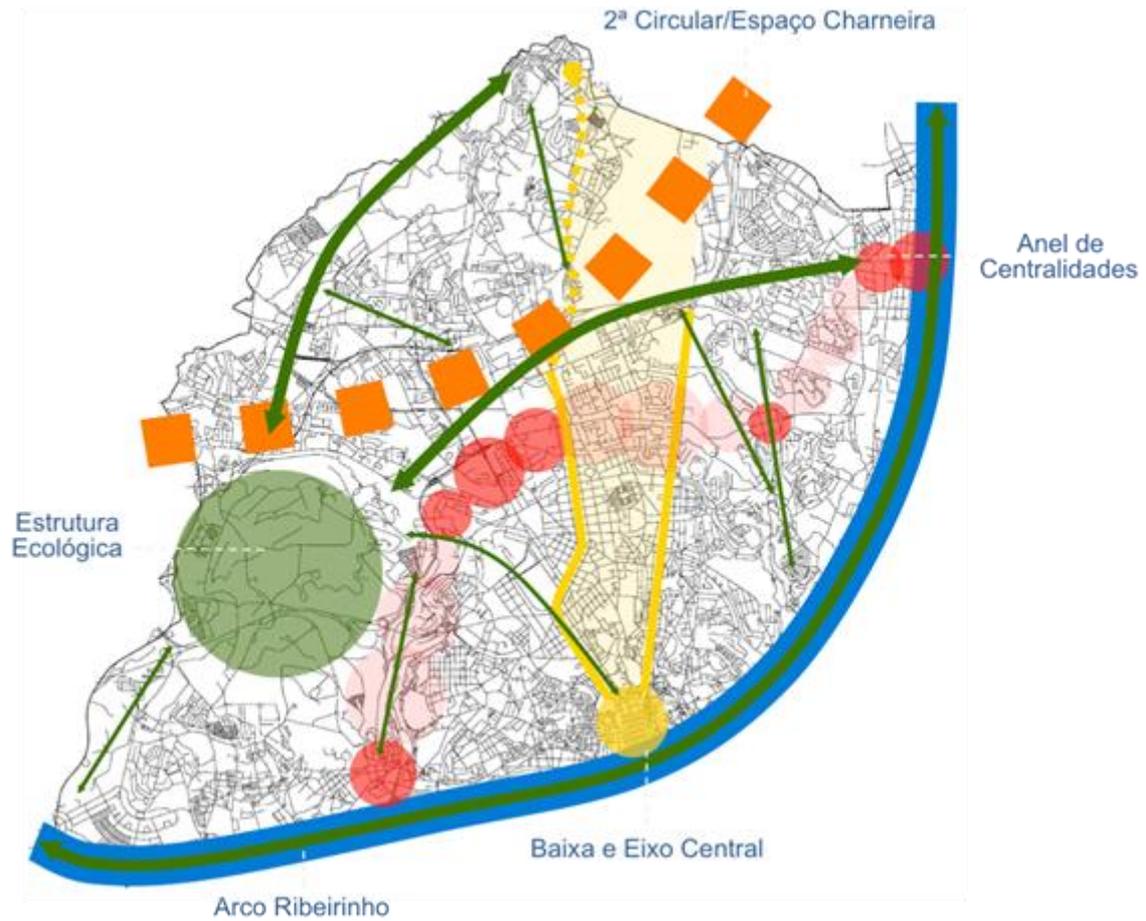


Figura 1 – Modelo de desenvolvimento Territorial de Lisboa

5 Avaliação das Prioridades e Linhas Estratégicas do PDML

Em Julho de 2009 elaborou-se a avaliação de opções estratégicas do PDML, consubstanciadas por prioridades estratégicas e respectivas linhas estratégicas (LE) (Quadro 6), como forma de dar orientações estratégicas, com reflexos ambientais e de sustentabilidade, à equipa do PDM de Lisboa.

Quadro 6 – Prioridades estratégicas e LE do PDML, versão Julho 2009

Prioridades estratégicas	Linhas Estratégicas (LE)
1 - Afirmar Lisboa nas redes globais e nacionais	a) Participar em redes internacionais e inter-urbanas
	b) Afirmar a cidade como um pólo de conhecimento e de inovação internacional
	c) Desenvolver as funções de decisão económica e política e as actividades culturais
	d) Valorizar a identidade de Lisboa na perspectiva da cidade cosmopolita e multicultural
2 - Revitalizar a cidade consolidada	a) Revitalizar e reabilitar o edificado e o património
	b) Colmatar os espaços intersticiais desocupados e reconverter espaços com usos anteriores de equipamentos e infra-estruturas e funções de defesa
3 - Promover a sustentabilidade, qualificação urbana e a participação dos cidadãos	a) Articular em rede as centralidades da cidade alargada de Lisboa
	b) Reforçar a coesão social e a vivência urbana
	c) Promover a sustentabilidade urbana
	d) Qualificar a expansão urbana na coroa periférica
	e) Aumentar o poder de decisão dos cidadãos

Nessa altura, desenvolveu-se a análise tendencial e procedeu-se à avaliação das oportunidades e riscos ambientais e de sustentabilidade inerentes à Estratégia de Desenvolvimento Territorial do PDML, como contributo para a discussão das opções de desenvolvimento que suportavam estrategicamente o PDML e que influenciaram o desenvolvimento do modelo territorial respectivo, que agora se avalia no presente relatório.

As prioridades e linhas estratégicas da proposta de Plano foram entretanto objecto de alterações (Quadro 7), como resultado da evolução da elaboração do mesmo. Embora não se tenha procedido a uma reavaliação formal do efeito dessas alterações no desenvolvimento territorial de Lisboa em matéria de ambiente e sustentabilidade,

optou-se apenas por salientar as principais questões resultantes destas alterações, como resultado da sua relevância para a avaliação ambiental estratégica do PDML.

Quadro 7 – Prioridades estratégicas e LE do PDML, versão Julho 2010

Prioridades estratégicas	Linhas Estratégicas (LE)
1. Afirmar Lisboa nas redes globais e nacionais	a) Desenvolver as redes internacionais e inter-urbanas
	b) Afirmar a cidade como um pólo de inovação internacional e dinamizar o emprego
	c) Articular em rede as centralidades da cidade alargada de Lisboa
	d) Valorizar a identidade e a cultura na perspectiva da cidade cosmopolita e multicultural
2. Regenerar a cidade consolidada	a) Reabilitar e revitalizar o edificado e o património arquitectónico e paisagístico
	b) Qualificar os espaços não edificados nas malhas urbanas consolidadas e reconverter espaços com usos desactivados
3. Promover a qualificação urbana	a) Reforçar a coesão sócio-territorial e melhorar as vivências urbanas
	b) Promover a sustentabilidade ambiental
4. Estimular a participação e melhorar o modelo de governação	a) Estimular a participação pública
	b) Desenvolver um modelo eficiente de governação

As principais alterações ao nível das prioridades e linhas estratégicas do PDML entre as versões de Julho de 2009 e de Julho de 2010 dizem respeito sobretudo à definição de uma nova quarta prioridade estratégica e a uma maior consolidação das restantes, seja através da definição de novas medidas de concretização das respectivas LE ou então da maior especificação destas.

Desta forma, o PDML confere maior relevância ao modelo de governação da cidade (LE 4b), estabelecendo medidas que visam promover uma maior eficiência a este nível, tal como desenvolver a coordenação intra e inter-municipal, assegurar a articulação entre o planeamento, gestão e governo da cidade e promover parcerias com actores relevantes em matéria de intervenção urbana, bem como potenciar a participação pública nos processos de construção e desenvolvimento da cidade de Lisboa, havendo um reforço das medidas desta LE (4a), nomeadamente quanto ao envolvimento activo dos cidadãos na monitorização da cidade.

A sustentabilidade ambiental é igualmente reforçada ao nível das medidas que concretizam a respectiva LE (3b), verificando-se uma maior preocupação em aumentar os espaços de produção, visando a segurança alimentar e a superfície folhear da cidade, como forma de captura de CO₂, bem como em promover o aproveitamento dos recursos hídricos (águas pluviais e residuais). Por outro lado também se especifica

uma estratégia de combate às alterações climáticas, apostando na eficiência energética da cidade e identificando quais as medidas de mitigação e adaptação contidas no Plano, bem como uma estratégia de gestão dos resíduos urbanos.

A inclusão social é outra questão que se encontra melhor especificada na LE 3a, determinando-se medidas que visam promover um acesso e distribuição de equipamentos e habitação mais equitativa e inclusiva, em particular para os jovens e idosos. Ainda a destacar é a dinamização do emprego, que é uma aposta que se encontra agora explícita na LE 1b, determinando-se a promoção do emprego através da atracção de empresas e disponibilização de solo infra-estruturado a preços competitivos, tendo havido um reforço da vocação internacional das actividades económicas que se pretende atrair. Por último, ao nível da mobilidade e do seu papel estruturador quanto à articulação das centralidades da cidade (LE 1c), destaca-se a aposta no fecho do anel ferroviário apoiado nas futuras ligações entre a linha de cintura, a terceira travessia do Tejo e a linha de Cascais, bem como uma maior preocupação em articular com os municípios vizinhos e operadores de transporte colectivo o desenvolvimento do sistema de transporte público, designadamente quanto à construção de parques de estacionamento dissuasores na periferia da cidade.

6 Análise e avaliação estratégica

Nesta secção apresenta-se, por FCD, a análise tendencial, a avaliação das opções estratégicas (com as ressalvas já descritas na secção anterior) e a avaliação da forma como o Plano exprime as prioridades estratégicas no modelo territorial.

Para a avaliação recorreu-se ao desenvolvimento de matrizes de interpretação de oportunidades e riscos, ao que se segue a respectiva justificação analítica sobre a expressão das estratégias no modelo territorial. As lacunas estratégicas e/ou a ausência de medidas que consubstanciem as estratégias propostas pelo plano vêm reflectidas na justificação correspondente à avaliação de cada FCD. As propostas que visam colmatar essas lacunas tendo em conta o ordenamento sustentável do território concelhio são definidas nas directrizes para seguimento.

6.1 Função habitacional e vivência urbana

6.1.1 Análise tendencial

Habitação

Resultado da metropolização e das variações da oferta habitacional, desde 1981, onde o número de habitantes superava os 800.000 habitantes, tem-se verificado uma perda de população na cidade de Lisboa, apesar de menor entre 2001 e 2007 (Quadro 8). No período intercensitário a diminuição foi de 15% e entre 2001 e 2007, segundo as estimativas da população residente do INE, verificou-se uma perda de cerca de 11%. Por outro lado, a **estrutura da população** entre 1991 e 2001 traduziu-se no envelhecimento duplo na base e no topo com o escalão etário dos jovens a diminuir, bem como o dos activos, e a classe dos idosos a crescer existindo um índice de dependência dos jovens inferior e um índice de dependência dos idosos significativamente superior.

Quadro 8 – Variação da população e Estruturação Etária de Lisboa

	Ano	1991	2001	2007
População	Residente	663.394	564.657	499.700
	Ritmo de Crescimento (%)	-17,9	-14,9	-11,5
Escalação Etária	Jovens (0 - 14)	94202	65548	68287
	Jovens %	14,20%	11,60%	13,70%
	Activos (15-64)	444474	365805	310566
	Activos %	67%	64,80%	62,20%
	Idosos (65 e +)	124718	133304	120847
	Idosos %	18,80%	23,60%	24,00%

Fonte: Estudo das Condições Sócio-Urbanísticas de Lisboa, 1993; INE, Censos 1991, 2001 e Estimativas da População Residente, 2007.

Dados do REOT, permitem verificar que ao longo das últimas duas décadas o **índice de valorização imobiliária** têm vindo a aumentar (Figura 2), o que sugere alguma dificuldade de acesso à habitação por parte da população mais jovem.

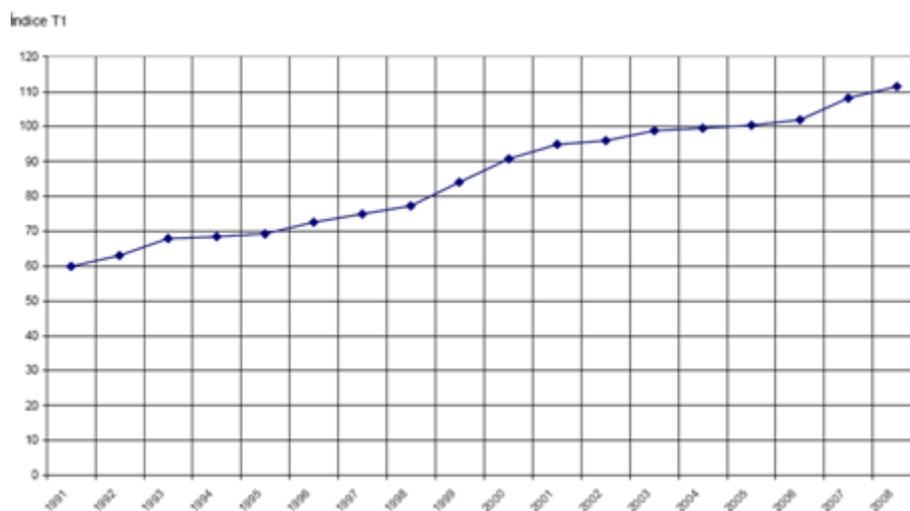


Figura 2 – Índice de Valorização Imobiliária

Fonte: Confidencial Imobiliário

Para o segmento dos fogos usados, verificou-se até ao 1º semestre de 2007 um fluxo crescente de novas ofertas. Embora tenha continuado a haver um aumento no 1º semestre de 2008, o ritmo de novas ofertas manteve-se abaixo do observado em 2007 mostrando que as famílias terão menores expectativas de mudar de casa, travando o ritmo de colocação à venda da sua residência actual. De 2006 ao 1º semestre de 2008 o ritmo de novas ofertas foi sempre superior ao ritmo de “procura”. O segmento de mercado dos alojamentos novos denota maior estabilidade do que o dos usados, a taxa de “procura” arrancou de um valor mínimo (8%) no 1º semestre de 2006, alcançando o valor máximo de 13% no 1º semestre de 2007. Face à realidade de 2006, este segmento beneficia de uma redução da taxa semestral de novas ofertas, acompanhada de um ligeiro aumento da taxa semestral de “procura”.

Neste panorama, verifica-se ainda que a oferta de habitação é especialmente atractiva para as famílias de estratos socioeconómicos intermédios na periferia do concelho, dada a oferta de habitação a preços mais baixos. A oferta de habitação dentro da cidade a preços acessíveis para os estratos sociais com rendimentos médios é limitada, verificando-se falta de adequação das tipologias e áreas dos fogos às necessidades da procura, aumentando o despovoamento do edificado nas áreas centrais. No intervalo intercensitário 1991/2001, as maiores dinâmicas de crescimento verificaram-se na segunda coroa periférica de Lisboa, confirmando a tendência de alastramento do fenómeno de suburbanização na Área Metropolitana de Lisboa e de decréscimo populacional nos Municípios na primeira coroa periférica.

Verifica-se portanto uma situação de conflito em que o despovoamento induz o aumento da oferta de fogos usados mas por outro lado existe um aumento de oferta de fogos novos revelando uma gestão do parque edificado, e uma dinâmica do mercado imobiliário, insuficientes ou desarticuladas, nomeadamente com dificuldade de resposta aos pedidos para habitação municipal.

O Quadro 9 ilustra a tendência verificada de aumento dos fogos vagos principalmente no caso os alojamentos fora do mercado. Para o período entre 1991 e 2001 verificaram-se taxas de variação na ordem dos 40% no caso dos alojamentos vagos para venda ou aluguer, e de mais de 70% para os alojamentos fora do mercado. A conjugação desde factor com a tendência de aumento de construções novas até 2006 evidencia um excesso de oferta e uma problemática de resolução dos alojamentos vagos na cidade de Lisboa, onde se verifica mais construção, ainda que atenuada, em relação à situação em 2006. A confirmar esta evolução está a redução do número de licenças concedidas para a construção de habitação nova. Segundo dados do INE o volume de licenciamento em habitação nova para a AML tem vindo a diminuir, atingindo no 1º semestre de 2008 o valor mínimo dos últimos dois anos. Apesar desta tendência, Lisboa continua a verificar um excesso de oferta de habitação conjugado com falta de procura habitacional.

Quadro 9 – Evolução dos alojamentos vagos e novas construções

Ano	1991	1995	2001	2003	2006
Número de construções novas	1550	1254	1333	2870	31
Alojamentos Vagos para venda ou aluguer	8480		11858		
Alojamentos Vagos fora do mercado	16523		28488		

Fonte: CML- Diagnóstico Sócio – Urbanístico da Cidade de Lisboa – Julho 2005, Fase de trabalhos preparatórios da RPDM, vol 2, 2000 (fonte: PROTAML, 1999 e SIUL, 2000, dados de 1991 a 1998); INE, Anuários Estatísticos da Região de Lisboa, 1999 a 2006, Estatísticas da Construção e da Habitação, dados de 1999 a 2006, PLH 1ª Fase -2009.

A evolução do número de fogos reabilitados ilustra anos de pico (Figura 3), como o caso dos anos 2001 e 2006 com valores de fogos reabilitados de 490 e 657 respectivamente. Desde o início da década tem havido uma evolução positiva de fogos reabilitados verificando-se para o período entre 1994 e 2007 a reabilitação de 4595 fogos. Ao nível da distribuição territorial verifica-se que o maior investimento realizou-se nas colinas que abrangem Alfama, Castelo e Mouraria, bem como Bairro Alto, Bica, Madragoa e S. Paulo. O investimento directo do Município em obras de reabilitação em edifícios municipais e particulares, entre 1994 e 2008, na área de intervenção da Direcção Municipal de Conservação e Reabilitação Urbana (DMCR), foi de cerca de 55 milhões de Euros.

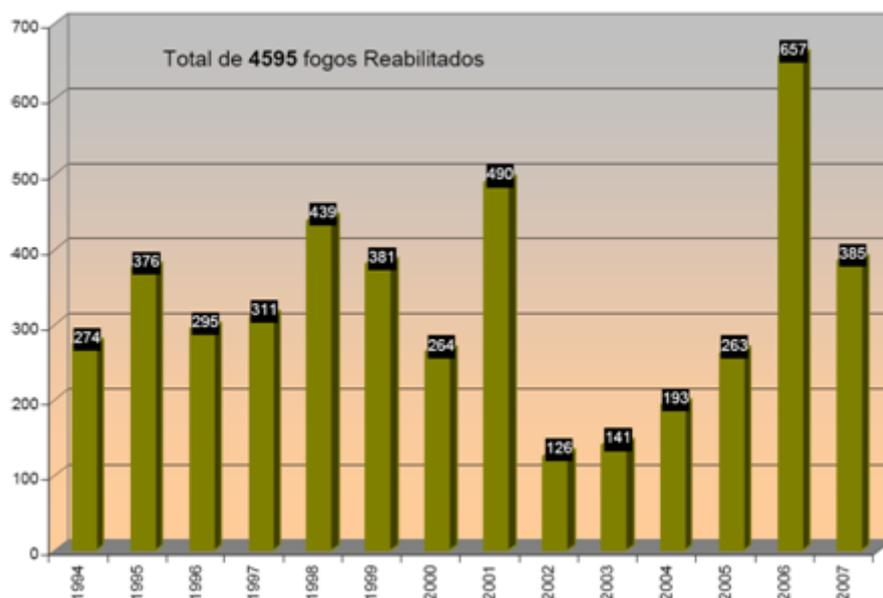


Figura 3 – Evolução do n.º de fogos reabilitados comparticipados (RECRIA, REHABITA, RECRIPH) por ano de conclusão da obra

Fonte: PLH-2009

Ainda assim, a conjugação do trinómio envelhecimento, despovoamento e degradação do edificado nas áreas centrais, evidenciado também na SWOT, constitui um forte estrangulamento para o desenvolvimento da cidade de Lisboa.

Relativamente aos **equipamentos e serviços de proximidade**, dados do REOT comprovam que Lisboa tem uma ampla rede de equipamentos culturais, com destaque para as bibliotecas, galerias e salas de cinema e uma boa dinâmica cultural (eventos, espectadores e receitas). Por outro lado, existe uma insuficiente cobertura de rede pública de equipamentos sociais de proximidade como creches, lares, centros de dia, havendo escolas do 1º ciclo em mau estado de conservação.

O diagnóstico efectuado para o Relatório da 1ª fase do PLH territorializa essas carências, referindo de um modo geral a sua concentração nas freguesias da coroa periférica (Ameixoeira Benfica, Carnide, Charneca, Lumiar e Santa Maria dos Olivais, onde as dinâmicas demográficas não foram acompanhadas pela criação de equipamentos. Mais concretamente são de destacar áreas com carências de equipamentos de saúde ou mesmo sem nenhum, e a necessidade, por exemplo de cerca de 74 creches na rede pública para uma taxa de referencia de 50% de cobertura.

A SWOT confirma as carências indicadas referindo também as unidades de cuidados continuados de saúde do sector público e de equipamentos públicos de saúde de proximidade no interior da cidade de Lisboa, a que se somam as grandes disparidades na oferta desportiva com freguesias desprovidas de qualquer equipamento desportivo de base.

Inclusão social

A existência de programas e instrumentos para promoção da oferta de habitação para estratos menos favorecidos e jovens constitui uma das **iniciativas para integração social** a nível municipal. Segundo o PLH são também de assinalar as instituições que trabalham com a CML através de alguns protocolos e que se podem enquadrar na Estratégia Nacional para a Integração das Pessoas Sem-Abrigo. No município de Lisboa existe uma reduzida oferta actual de habitação a preços e tipologias adequadas para as famílias de estrato social mais baixo, o que leva à excessiva segmentação e concentração deste grupo populacional em bairros sociais em algumas áreas da cidade, indiciando uma polarização social.

Não existem dados formais relativos ao **índice de pobreza** da população de Lisboa no entanto esta é uma questão preocupante e plasmada na análise SWOT do relatório da proposta de plano de Julho 2010 já que verifica um elevado número de beneficiários dependentes de prestações sociais em Lisboa, revelando vulnerabilidade à pobreza da população desempregada e dos reformados, bem como dos trabalhadores com níveis de rendimento baixos e com desigualdade de género (mulheres activas). Ainda assim a dotação de equipamentos sociais e mecanismos de protecção social abrangentes potenciam a intervenção pública no combate à pobreza e na promoção da inclusão social.

No que diz respeito à **taxa de criminalidade**, segundo dados do INE, uma das principais causas, tanto na cidade de Lisboa como na região da AML, são os crimes contra o património seguido dos crimes de furto de veículos e em veículo motorizado. Verifica-se pela Figura 4 que estas taxas são mais elevadas em Lisboa do que na restante região da AML. Contudo, apesar de mais elevada e da sua variação, a taxa de criminalidade em Lisboa, em 2009, diminuiu em relação aos valores verificados em 2001 e 2003.

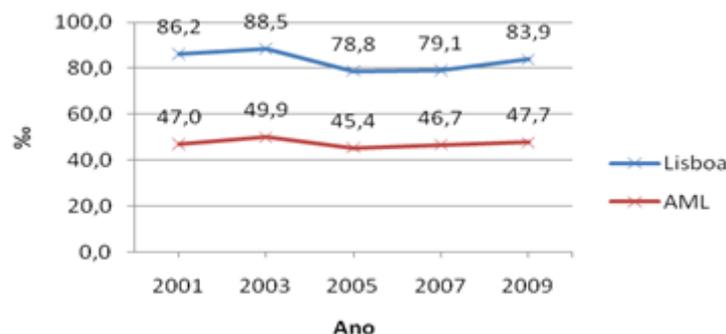


Figura 4 – Taxas de Criminalidade

Fonte: INE

Revitalização do espaço público

A qualificação do espaço público urbano é de extrema importância não só para a qualidade do ambiente urbano mas também como instrumento de combate à “guetização” social e o enclave étnico. Embora não existam dados que permitam quantificar a evolução da **área afecta ao espaço público** nos últimos anos, é possível quantificar e verificar no REOT áreas críticas com de falta de espaço público em particular nas AUGI’S. Planos de intervenção no espaço público estão a ser encetados em diversos bairros lisboetas (por ex. Santa Catarina, Mouraria, Baixa-Chiado e na Ajuda) no sentido de colmatar esta falha, prevendo a reabilitação de 67.500 m² de Espaço Público e a renovação das respectivas infra-estruturas de subsolo. A área aproximada afecta ao espaço público (arruamentos e espaços verdes) é de 28,5% da área do município.

Um dos problemas que Lisboa enfrenta actualmente a nível do espaço público, e que surge também reconhecido na SWOT, é o conflito entre o transporte individual e a vida urbana, já que o aumento da utilização do automóvel como transporte individual, sobretudo nas zonas mais antigas, tem um impacto bastante negativo sobre a afectação do espaço público, ocupando espaços dedicados ao peão. O acesso condicionado ao tráfego nos bairros históricos contribui para a melhoria da qualidade de vida urbana mas ainda não consegue resolver o problema da “redução” do espaço público, já que os residentes também têm necessidades a nível de estacionamento, necessidade esta que mesmo com o condicionamento de tráfego para não residentes, não é suprimida, acabando o espaço público também por ser usado pelos residentes como local de estacionamento.

Não existem dados disponíveis para verificar a **evolução da oferta de estacionamento por alojamento** no entanto, dados do REOT permitem verificar que de acordo com o levantamento realizado em 2003 (TIS.pt), a oferta de estacionamento na via pública (tarifado e não tarifado), compreendia em 2003 cerca de 153 mil lugares, o que corresponde a 271 lugares na via pública por cada 1.000 habitantes e 650 lugares por cada 1.000 famílias. Esta oferta não é uniforme em toda a cidade, apresentando a zona das Avenidas Novas a maior densidade de lugares de estacionamento, acima dos 40 lugares/ha. A comparação entre a oferta de estacionamento e o número de alojamentos (lugares/alojamento), apresenta no entanto, rácios muito baixos em algumas zonas históricas, nomeadamente Bairro Alto (33%), Castelo e Alfama (30%) e em zonas habitacionais muito densas, Arroios (40%), Campo de Ourique (43%) e Santa Marta (45%). A carência de estacionamento para residentes nos bairros de cariz mais

residencial é uma evidência⁸, onde há também maior concentração de comércio e serviços (caso dos bairros históricos), verificando-se estacionamento ilegal com um peso muito elevado, representando cerca de um terço do total dos veículos estacionados no período diurno e um pouco menos no período nocturno. Ainda assim, tal como a SWOT verifica, as políticas de estacionamento dos bairros residenciais e a boa dotação de lugares para estacionamento tarifados nas malhas urbanas envolventes do eixo central Baixa-Campo Grande, onde é maior a acessibilidade em transporte colectivo, de modo pesado, constituem uma oportunidade para melhorar esta problemática.

No que diz respeito à **reabilitação de áreas críticas** a 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) constitui uma excelente oportunidade para a revitalização do espaço público. Ao nível da habitação e espaço público envolvente, a EPUL desenvolveu 3 programas, que com filosofias diferentes pretendiam dar resposta aos objectivos da CML na área da Renovação e Reabilitação Urbana. O programa Lisboa a Cores incidu sobre algumas dezenas de edifícios municipais situados em diversas zonas da cidade, designadamente Ajuda, Alfama, Bairro Alto, Bica, Campo de Ourique, Mouraria, Santa Catarina e São Bento - 33 edifícios, com 137 fracções. Numa segunda fase foi desenvolvido mais 48 edifícios, dos quais 17 para realojamento municipal e 31 para venda controlada (EPUL Jovem). O programa Repovoar Lisboa, abrange edifícios em Áreas Históricas, que não fizeram parte do Programa Lisboa a Cores⁹.

Paralelamente, a Câmara deu início na década de 90 do século XX a uma dinâmica de reabilitação urbana, tendente a inverter o processo de degradação física da Área Central de Lisboa.¹⁰ Assim, e até ao ano de 2000, tinham sido reabilitados 9000 fogos através da criação dos Gabinetes Técnicos Locais. Em 2004 tinham sido realizadas 130 intervenções em edifícios nas Unidades de Projecto de Madragoa, São Bento, Bairro Alto/Bica, Castelo, Alfama, Mouraria, e Baixa-Chiado. Por sua vez, a nova estratégia de reabilitação adoptada entre 2002 e 2005 identificou 18 eixos prioritários de reabilitação urbana surgindo posteriormente os Programas integrados como “Viver Marvila”. De referir que desde 1994 também as obras coercivas se têm concentrado nas áreas centrais.

⁸ Segundo a 1ª fase do PLH, 2009, o estudo de mobilidade da TIS apontava para um total de cerca de 12000 lugares de estacionamento em falta nas zonas residenciais deficitárias.

⁹ Abrangeu 11 edifícios, distribuídos por 114fracções. Estão definidos 18 Eixos de Reabilitação Urbana, com um total de 2007 edifícios - Eixo do Beato, Rua das Janelas Verdes, Rua Presidente Arriaga, Rua Alexandre Herculano, Rua de Belém, Praça do Campo Pequeno, Av. 24 de Julho, Av. da Liberdade, Rua de S. Paulo, Rua da Boavista, Rua da Misericórdia, Rua do Alecrim, Pç. Luís de Camões, Rua Possidónio da Silva

¹⁰ PLH, 2009.

Dados da CML permitem assim verificar que a tendência de nova construção tem vindo a diminuir, havendo maior investimento na reabilitação, tendência que se mantém apesar de em 2007 ambos os tipos de investimento terem decrescido (Figura 5).

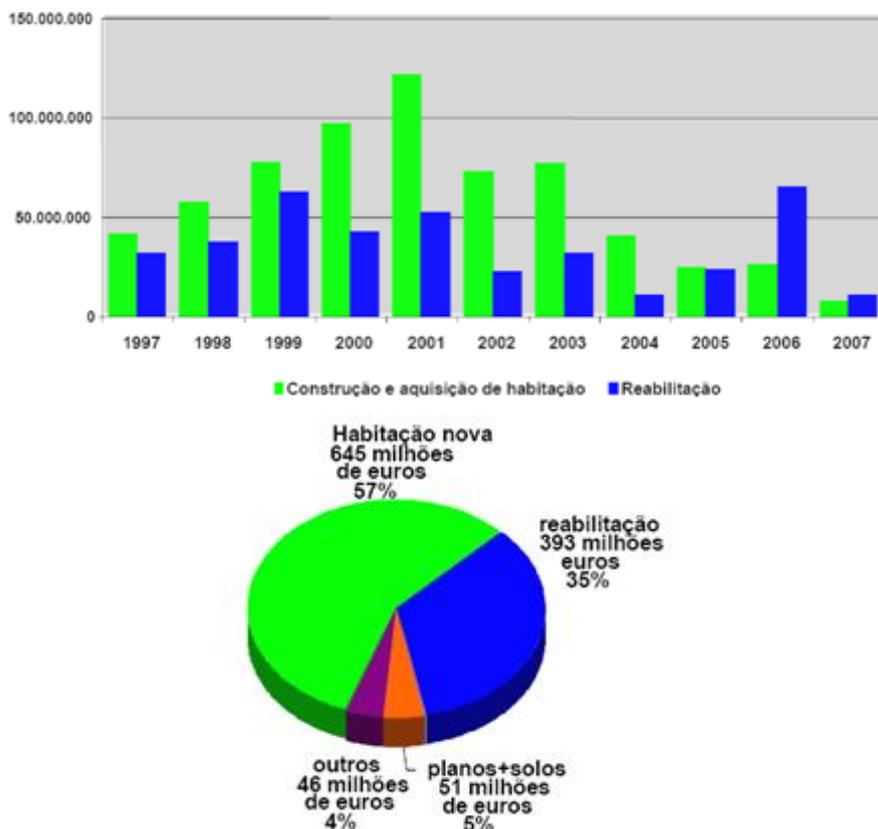


Figura 5 – Despesas da CML em construção de habitação e reabilitação entre 1997 e 2007; Evolução da reabilitação de edificado e espaço envolvente

Fonte: CML

Entre 1997 e 2007 as políticas de habitação e reabilitação na CML representam 1.135 milhões de euros, sendo que nos últimos 20 anos foram reabilitados, com apoio, cerca de 13859 fogos (Quadro 10). Entre 1991 e 2001 a cidade perdeu 100.000 habitantes, estimando o INE que Lisboa continue em perda demográfica, ao ritmo de 10.000 habitantes por ano, o que aparenta uma situação paradoxal.

Quadro 10 – Reabilitação apoiada

Reabilitação apoiada	Edifícios	Fogos
RECRIA (1989 – 2008)	1403	9257
Empreitadas de iniciativa municipal (1988 – 2008)	815	4602
Total	2218	13859

Fonte: CML

6.1.2 Análise SWOT

Pontos Fortes	Pontos Fracos
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Diversos programas e instrumentos disponíveis para promover a oferta de habitação para estratos sociais menos favorecidos e para a população jovem ▪ Boa dotação de lugares para estacionamento tarifados nas malhas urbanas envolventes a certas áreas da cidade ▪ Acesso condicionado ao tráfego nos bairros históricos contribui para a melhoria da qualidade de vida urbana ▪ Oferta de habitação atractiva para famílias de estratos sócio-económicos intermédios especialmente na periferia do concelho 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Conjugação de trinómio envelhecimento, despovoamento e degradação do edificado nas áreas centrais ▪ Elevado número de fogos vagos e desadequação das tipologias e áreas dos fogos relativamente às necessidades e estilos de vida da população ▪ Existência de áreas com carência de espaço público e conflitos entre a sua utilização e o automóvel ▪ Insuficiente cobertura de equipamentos de proximidade com escolas de 1º ciclo em mau estado de conservação e existência de áreas de concentração de carências ▪ Reduzida oferta actual de habitação a preços e tipologias adequadas para as famílias de estrato social mais baixo ▪ Oferta limitada de habitação pelo sector privado a preços acessíveis para os estratos sociais com rendimentos médios ▪ Elevada vulnerabilidade à pobreza da população desempregada e dos reformados, bem como dos trabalhadores com níveis de rendimento baixos e com desigualdade de género (mulheres activas)
Oportunidades	Ameaças
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Atenuação do problema demográfico por via do aumento da população imigrante (mas riscos de fragmentação social) ▪ Prioridade do sector privado para a reabilitação urbana, recuperação dos centros históricos e malhas consolidadas das cidades ▪ Investimento em obras de reabilitação de edifícios municipais e particulares ▪ Revitalização de áreas obsoletas e degradadas do sistema industrial urbano-portuário da frente ribeirinha da cidade ▪ Aposta na qualificação do espaço público ▪ Política de estacionamento nos bairros residenciais 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Aumento do índice de valorização imobiliária ▪ Dinâmica do mercado habitacional desarticulada ▪ Sub-representação das famílias com níveis de educação (e rendimentos) intermédios na cidade com o eventual e conseqüente indício de polarização social ▪ Dificuldade em responder às necessidades da mobilidade da população envelhecida, especialmente carenciada e residente nos bairros históricos (desníveis, escadas, etc.)

6.1.3 Avaliação das opções estratégicas

Quadro 11 – Avaliação de oportunidades e riscos das LE para o FCD Função Habitacional e Vivência Urbana, realizada em Julho de 2009

LE	FCD#1 – Função Habitacional e Vivência Urbana		
	Habitação	Inclusão Social	Revitalização do espaço público
1.a	∅	∅	∅
1.b	∅	∅	∅
1.c	<p>+ -</p> <p>Aumento da vitalidade do centro histórico Reforço das centralidades Estratégias de concretização territorial insuficientes</p>	<p>+</p> <p>Aposta estratégica na atracção de novos centros de decisão económica Promoção de actividades culturais</p>	<p>+</p> <p>Qualificação de áreas de serviço público</p>
1.d	<p>+</p> <p>Qualificação dos bairros históricos Oferta de habitação a custos controlados Incentivo à habitação para diversos grupos sociais</p>	<p>+</p> <p>Promoção e envolvimento dos imigrantes na projecção cultural e identitária de Lisboa Valorização da vocação cosmopolita e multicultural na identidade turística de Lisboa</p>	<p>+ -</p> <p>Promoção da qualificação dos bairros históricos Ausência de estratégia de valorização da frente ribeirinha</p>
2.a	<p>+ -</p> <p>Promoção de dinâmica eficiente de mercado imobiliário Atenuação do problema dos fogos vagos e de uso sazonal Combate à transformação irregular do edificado Incentivo à habitação para diversos estratos sociais Reforço de reabilitação de edificado Ausência de estratégias específicas de dinamização eficiente do mercado imobiliário Ausência de orientações e critérios sobre as medidas de intervenção territorial</p>	<p>+</p> <p>Incentivo à habitação para diversos estratos sociais Promoção de actividades criativas em torno dos bairros históricos</p>	<p>+ -</p> <p>Qualificação e identidade de malhas urbanas Dinamização e estímulo de projectos de reabilitação urbana Ausência de orientações para a resolução da do estacionamento por alojamento nos bairros históricos Ausência de orientações mais específicas para a formação de parcerias para a reabilitação urbana (quem, como)</p>

LE	FCD#1 – Função Habitacional e Vivência Urbana		
	Habitação	Inclusão Social	Revitalização do espaço público
2.b	<p style="text-align: center;">+ -</p> <p>Promoção de projectos de intervenção e reconversão urbana com compactação de espaços vazios</p> <p>Promoção do envolvimento do sector privado nas grandes intervenções urbanas com parcerias público-privadas</p> <p>Ancoragem de equipamentos nos projectos de intervenção</p> <p>Ausência de estratégia de compatibilização e/ou potenciação de novos projectos urbanísticos com dinâmicas da cidade</p> <p>Ausência de orientações para o aproveitamento de espaços industriais a reconverter para a instalação de indústrias criativas e culturais</p> <p>Ausência de orientações sobre as medidas de intervenção territorial</p>	<p style="text-align: center;">+</p> <p>Promoção da garantia de equilíbrio social nos locais de intervenção urbana</p> <p>Níveis de oferta de habitação adequada à diversidade social</p>	<p style="text-align: center;">+ -</p> <p>Promoção de projectos de intervenção e reconversão urbana</p> <p>Ausência de estratégias específicas de dinamização das funções dos espaços a colmatar e/ou reverter</p>
3.a	\emptyset	\emptyset	\emptyset
3.b	<p style="text-align: center;">+</p> <p>Estímulo da oferta habitacional a preços mais acessíveis (melhoria da atractividade de população jovem qualificada)</p> <p>Reforço de equipamento de apoio a idosos e imigrantes</p> <p>Dispersão territorial de novas operações de realojamento pela cidade</p>	<p style="text-align: center;">+</p> <p>Reforço dos níveis de segurança em espaços públicos</p> <p>Melhoria das condições de vivência urbana</p> <p>Promoção da oferta de habitação a preços acessíveis</p>	<p style="text-align: center;">+</p> <p>Qualificação de espaço público</p> <p>Requalificação de bairros de habitação social</p> <p>Aumento do estacionamento para residentes</p> <p>Restrições na utilização de TI</p>
3.c	\emptyset	\emptyset	<p style="text-align: center;">+</p> <p>Aumento da área verde em espaços públicos</p>
3.d	<p style="text-align: center;">+</p> <p>Promoção da qualificação urbana em novos projectos</p> <p>Promoção do envolvimento do sector privado nas grandes intervenções urbanas com parcerias público-privadas</p> <p>Ausência de orientações e critérios sobre as medidas de intervenção territorial</p>	\emptyset	\emptyset
3.e	<p style="text-align: center;">+</p> <p>Promoção do urbanismo de proximidade</p>	\emptyset	\emptyset

6.1.3 Avaliação do modelo territorial

No Quadro 12 apresenta-se a matriz de avaliação das estratégias subjacentes ao modelo territorial do PDM-L em relação ao FCD *Função habitacional e vivência urbana*, interpretando-as do ponto de vista de oportunidades, podendo estas ser significativas (\uparrow) ou predominantes sobre os riscos (\nearrow) e riscos, podendo estes ser igualmente significativos (\downarrow) ou predominantes sobre as oportunidades (\searrow). Assinala-se igualmente quando uma estratégia não tem relação significativa com o FCD em causa (\leftrightarrow).

Quadro 12 – Avaliação de oportunidades e riscos das estratégias subjacentes ao modelo territorial do PDML para o FCD Função Habitacional e Vivência Urbana

Estratégias	FCD#1 – Função Habitacional e Vivência Urbana		
	Habitação	Inclusão Social	Revitalização do espaço público
A1	\leftrightarrow	\leftrightarrow	\nearrow
A2	\leftrightarrow	\leftrightarrow	\nearrow
A3	\leftrightarrow	\leftrightarrow	\nearrow
B1	\leftrightarrow	\leftrightarrow	\leftrightarrow
B2	\leftrightarrow	\leftrightarrow	\nearrow
B3	\leftrightarrow	\nearrow	\nearrow
B4	\leftrightarrow	\nearrow	\nearrow
C1	\nearrow	\leftrightarrow	\nearrow
C2	\leftrightarrow	\leftrightarrow	\nearrow
C3	\leftrightarrow	\leftrightarrow	\nearrow
D1	\nearrow	\nearrow	\nearrow
D2	\nearrow	\nearrow	\nearrow
E1	\nearrow	\leftrightarrow	\leftrightarrow
E2	\leftrightarrow	\leftrightarrow	\nearrow
F1	\nearrow	\leftrightarrow	\leftrightarrow
F2	\leftrightarrow	\leftrightarrow	\leftrightarrow
G1	\nearrow	\searrow	\nearrow
G2	\leftrightarrow	\leftrightarrow	\nearrow
H1	\nearrow	\nearrow	\nearrow
H2	\nearrow	\nearrow	\nearrow
H3	\leftrightarrow	\nearrow	\leftrightarrow
I1	\nearrow	\searrow	\nearrow
J1	\nearrow	\leftrightarrow	\nearrow
J2	\leftrightarrow	\leftrightarrow	\nearrow

Legenda: (\uparrow) Oportunidades significativas; (\nearrow) Oportunidades predominam sobre os riscos; (\downarrow) Riscos significativos; (\searrow) Riscos predominam sobre as oportunidades; (\leftrightarrow) Sem relação

Habitação, inclusão social e revitalização do espaço público

No âmbito das questões da Habitação, nomeadamente ao nível da oferta e da atractividade habitacional, a aposta na multifuncionalidade e flexibilização dos usos urbanos (I1), assume especial importância pois contribui também para a diversificação do espaço urbano e para a criação de novas oportunidades de implantação e distribuição de usos e uma maior complementaridade entre as áreas residenciais e actividades económicas, favorecendo ainda novas oportunidades de oferta de emprego. A articulação desta estratégia com a definição de novas polaridades urbanas (G1) que contribuem para o reforço estratégico de alguns *clusters* económicos em determinadas áreas de Lisboa, conjugando equipamentos, comércio e serviços de proximidade com as diversas tipologias de edificação e outras actividades, configura uma oportunidade pela resposta às necessidades existentes nesses domínios e por uma melhor distribuição da relação residência-trabalho. No entanto, as oportunidades conferidas pelas centralidades como catalisadores da revitalização urbana devem ser reforçadas pela exploração das sinergias acima referidas na concretização do modelo de desenvolvimento territorial.

Concorrendo para a promoção da reabilitação e reutilização do edificado, são de assinalar as medidas do domínio energético-ambiental (J1) e de gestão do parque habitacional (H2), que ao abordarem questões como o equilíbrio funcional nos vários sectores urbanos, a mobilidade em modos suaves e o incentivo à reabilitação do edificado, demonstram preocupações importantes em matéria de habitação e vivência urbana. Constituem não só uma oportunidade para a melhoria da qualidade da oferta e aumento da função habitacional como também para a funcionalidade do espaço público.

No que concerne à população idosa, com peso populacional representativo em toda a cidade de Lisboa, a linha estratégica da proposta de Plano que visa reforçar a coesão sócio-territorial e melhorar as vivências urbanas bem como a estratégia de inclusão social (H3), têm subjacentes acções de qualificação direccionadas a esta população, nomeadamente intervindo ao nível de equipamentos (saúde e centros de dia), dos locais de convívio, da acessibilidade aos edifícios de uso e espaço público e do acesso a segurança e conforto na habitação. Apesar do plano reflectir preocupações ao nível dos equipamentos destaca-se que seria importante a aposta em estratégias que dignifiquem as condições de vida e de bem-estar da população idosa, nomeadamente através da aposta em equipamentos de proximidade de elevada qualidade.

Sob a perspectiva da qualidade do ambiente urbano e da segurança de pessoas e bens, as estratégias no domínio da qualidade ambiental e vulnerabilidade territorial (E1, F1) contribuem para o aumento dos níveis de conforto e segurança, com reflexos positivos na atractividade habitacional. De referir que importa concretizar a harmonização destas duas vertentes com as oportunidades resultantes de outras estratégias e

domínios integrados no PDML, como a mobilidade e transportes, a qualificação do espaço urbano e os resíduos, de forma a assegurar que estas se traduzem em melhorias efectivas ao nível da qualidade e funcionalidade dos espaços urbanos.

Procurando o incremento da função habitacional em Lisboa e a inclusão social em áreas problemáticas, as estratégias que abordam a regeneração urbana e a sua concretização em áreas específicas (D1,H1,H3), com incidência no centro histórico e eixos centrais, favorece o papel da requalificação do espaço público neste processo como motor de regeneração urbana, em convergência com as estratégias definidas, promovendo a estruturação urbana e a qualificação das áreas AUGI existentes. Estas apostas representam assim um passo essencial para o aumento da atractividade destas áreas para os residentes actuais e futuros. Por seu turno, e com reflexos positivos na vivência urbana e na inclusão social, a aposta na mobilidade suave, na valorização dos espaços urbanos (B2, B3, J1, J2) e a promoção da utilização de TC (B4) constituem oportunidades a assinalar, pela possibilidade de uma maior vivência dos espaços através da dissociação da circulação automóvel, da diminuição do peso do estacionamento e da criação de condições de atractividade.

No caso da estruturação de áreas fragmentadas, a articulação com a RMS e o TC de 2º e 3º nível (B4), constitui uma oportunidade para a concretização do papel estruturante que as redes de transportes possuem não só no sistema urbano como na gestão do espaço público, bem como para assegurar que as áreas com maior vulnerabilidade à exclusão social são integradas. No caso de áreas onde geralmente residem cidadãos de um estrato social mais baixo e mais dependentes de TC, estas estratégias desempenham um papel fundamental na melhoria das condições de mobilidade e acessibilidade para todos.

Relativamente à frente ribeirinha e dada a sua representatividade na cidade, as estratégias incidentes na área destacada no Plano (C3, G2), surgem como oportunidades para a revitalização do espaço público, pela reabilitação de áreas críticas (e.g. antigas estruturas industriais) e pelo aumento de áreas de utilização colectiva, procurando espaços de excelência. Além disso, a promoção da requalificação urbana apoiada nas suas potencialidades paisagísticas e culturais, integrando-as no espaço urbano (C1, C2, C4), contribuem também de uma forma complementar para a qualificação do espaço público em áreas da cidade onde os valores patrimoniais e paisagísticos assumem relevância, sendo salvaguardados os espaços a eles referenciados.

Do ponto de vista da qualificação do espaço público na sua globalidade, assumido pelo Plano como elemento-chave de reestruturação e revitalização dos espaços urbanos reflectido ao nível dos programas e projectos constantes no Programa de Execução, são de assinalar importantes oportunidades no que respeita às estratégias incidentes sobre a estrutura ecológica municipal, pela consolidação dos sistemas naturais numa

lógica de conectividade e continuidade (A1), promovendo também o incremento das áreas de espaços públicos verdes (A2, A3). Estas estratégias assumem grande importância, pois contribuem para a resolução de carências existentes de espaços verdes de uso público e enquadradas numa lógica de multifuncionalidade, favorecem os diversos usos nestes espaços, como o recreio e produção.

No seguimento da política de requalificação do espaço público nas áreas centrais e residenciais onde este se apresenta deficitário, as estratégias de gestão do estacionamento (B4) contribuem para a organização do espaço de circulação pedonal, pelo potencial de redução do estacionamento ilegal. Contudo, deve ser reforçado que a gestão do estacionamento nestas áreas deve atender à funcionalidade do espaço público não comprometendo assim a circulação pedonal e procurando, sempre que possível, alternativas de estacionamento (e.g. aproveitamento de prédios devolutos para silos automóveis).

A concretização da aposta na revitalização do espaço público, em articulação com a estratégia de inclusão social (H3) tornando o espaço público acessível para todos, denota também preocupações com a execução e sua clarificação ao nível da UOPG (D1) e dos projectos urbanos propostos, sendo de referir a importância das cedências para espaços de utilização colectiva, complementando-se com a aposta em potenciar parcerias sociais e institucionais nas áreas de maior vulnerabilidade à exclusão social (programas integrados de apoio à inclusão social previstos para as UOPG 2, 3, 4, 5 e 8), que prevêem a dotação e reforço de equipamentos de ensino, saúde cultura, acção social e desporto como forma de melhorar a vivência urbana destas áreas, acção praticamente transversal a todas as UOPG.

O tratamento do espaço público de grande qualidade pode igualmente contribuir para as condições de circulação de peões e de pessoas com mobilidade reduzida, importante no contexto da inclusão social sobretudo de zonas onde existe um grande número de residentes idosos e por isso com necessidades específicas de mobilidade, mas também ao nível da linha estratégica “Reforçar a coesão sócio-territorial e melhorar as vivências urbanas” onde é reconhecida a importância desta problemática, apresentando-se uma medida que visa garantir a acessibilidade segura e universal aos equipamentos e espaços públicos e habitação a todos os que sofrem de mobilidade reduzida. Ao nível de outros instrumentos municipais existe igualmente um regulamento específico em matéria de acessibilidade e mobilidade pedonal e o Plano de Acessibilidade Pedonal, instrumentos estes que poderão contribuir para concretizar uma estratégia de promoção de uma melhor qualidade da acessibilidade pedonal em Lisboa.

Deste modo, do ponto de vista do FCD Função Habitacional e Vivência Urbana e no seguimento do disposto anteriormente, o Plano promove o incremento da função habitacional e da inclusão social nas questões relativas à atractividade e

funcionalidade do espaço urbano (domínio transversal que abrange a flexibilização de usos, a mobilidade, os equipamentos/espços verdes de proximidade e o espaço público.) Esta aposta, em conjunto com outras medidas previstas na proposta de plano e no Programa de Execução, que visam a garantia de equidade no acesso à educação, assim como desenvolver ou implementar o sistema de transporte escolar, constituem oportunidades a destacar.

Por sua vez, as oportunidades conferidas ao nível do incremento da função habitacional, mais concretamente a oferta de habitação a custos acessíveis e a reabilitação urbana, são consubstanciadas através de um sistema de atribuição de créditos utilizáveis e transaccionáveis que estabelece o interesse das diversas operações urbanísticas de acordo com a convergência para prioridade dada à regeneração da cidade consolidada, nomeadamente para as medidas de reabilitação e revitalização urbanas e para a oferta de estacionamento destinado a residentes, em áreas onde este se apresente deficitário.

Contudo, não é clara a aplicação deste sistema na atribuição de um valor máximo de preço de venda e de renda em áreas consolidadas e, do ponto de vista do passivo constituído pelos fogos vagos, a solução é limitada face à gravidade da situação em termos ambientais (consumo de recursos e espaço ocupado que poderia ter outra utilização e que pode degradar-se na ausência de dinâmicas demográficas e de actividades). Além disso, e em virtude da aplicação dos princípios de compactação e colmatação dos espaços urbanos na concretização do modelo de desenvolvimento urbano, devem ser salvaguardados os aspectos relativos ao desafogo urbano, à funcionalidade do espaço público e aos espaços verdes/equipamentos de proximidade na aplicação dos índices de edificabilidade e nas cedências, conforme referido na Proposta de Plano. A questão da permeabilidade nas áreas consolidadas é um dos aspectos frágeis do Plano, sobretudo em áreas mais vulneráveis à ocorrência de cheias.

A promoção da participação pública efectiva numa óptica de urbanismo de proximidade (D2) contribui para esclarecer os critérios de execução urbanística para as diferentes categorias de espaço urbano, fomentando condições de atracção e fixação de população, através de uma resposta mais adequada às dinâmicas e questões locais e na programação e gestão da execução do Plano, concretizando assim o reforço da função habitacional e vivência urbana. Estas são apostas estratégicas de realçar também no âmbito da inclusão social, pois deverão permitir que todos os cidadãos se possam exprimir com relação às opções previstas em matéria de gestão e urbanismo da cidade. No entanto, como reflectido na avaliação do FCD Modelo de Governação, os mecanismos de participação pública existentes até ao momento têm sido sobretudo usados pela população com maior nível de instrução e rendimento, pelo que é necessário acautelar devidamente esta questão no planeamento e elaboração de processos de participação para que esta estratégia seja realmente inclusiva e reforce a coesão social, e os espaços públicos adquiram novo dinamismo e vitalidade.

6.1.4 Directrizes para seguimento

Apresenta-se no Quadro 13 as directrizes de seguimento para o FCD Função Habitacional e Vivência Urbana, que constituem oportunidades de reduzir ou evitar alguns riscos potenciais inerentes ao modelo territorial, considerados mais relevantes no âmbito da presente AAE.

Quadro 13 – Directrizes para seguimento para o FCD#1

FCD#1 FUNÇÃO HABITACIONAL E VIVÊNCIA URBANA
Directrizes para planeamento e gestão
Monitorizar a implementação das medidas preconizadas nas linhas estratégicas do Plano relativas à concretização da estruturação urbana e compactação
Assegurar a protecção e a convivência do uso habitacional nas áreas centrais face aos restantes usos
Promover a ocupação dos fogos vagos estabelecendo incentivos que permitam dinamizar o mercado de arrendamento
Assegurar a acessibilidade à habitação decorrentes de acções de compactação e densificação e do sistema de atribuição de créditos
Monitorizar os efeitos da intervenção no mercado imobiliário municipais no índice imobiliário
Assegurar níveis de desafogo e qualidade do espaço urbano no seguimento do aumento de índices de edificabilidade
Assegurar a efectiva concretização das estratégias que contribuam para a multifuncionalidade ao nível dos PU e dos PP
Reforçar o papel das novas centralidades como motores de revitalização urbana integrando espaço público, equipamentos e serviços de proximidade
Acautelar as características sócio-demográficas dos residentes nos projectos de regeneração urbana e revitalização do edificado e espaço público
Monitorizar a capacidade de oferta e tipologias de equipamentos sociais face às necessidades e características da população abrangida
Acautelar as necessidades específicas das populações mais vulneráveis (e.g. idosos, sem-abrigo, imigrante) nos Programas de Habitação estabelecendo níveis e tipologias de oferta de habitação adequada à diversidade social urbana
Elevar o nível de qualidade residencial e vivência da população idosa
Reforçar o papel do espaço público como sistema estruturante e motor de novas vivências urbanas em níveis subsequentes de planeamento
Identificar e planear as medidas de gestão estacionamento necessárias para minimizar as carências para residentes nas áreas centrais a assegurando a aposta no favorecimento de soluções de estacionamento alternativas à via pública
Assegurar a penetração da EEM, designadamente através da sua EEI, nas áreas críticas carentes de espaços verdes de proximidade
Assegurar a eliminação progressiva de barreiras arquitectónicas no espaço público e outros

FCD#1 FUNÇÃO HABITACIONAL E VIVÊNCIA URBANA

impedimentos à devida circulação e acessibilidade de pessoas com mobilidade reduzida

Reforçar a aposta de requalificação do espaço público e inclusão social nos bairros críticos, particularmente os que estão associados a valências multiculturais

Monitorizar a eficácia e abrangência dos programas de apoio à inclusão social, em particular nas zonas de maior vulnerabilidade e quanto à população em maior risco de exclusão social

Assegurar uma atempada adequação da dotação em equipamentos de proximidade em função das dinâmicas demográficas

Indicadores de monitorização (além dos contemplados no plano)

Nº de habitantes servidos por equipamentos e espaços verdes de proximidade

Área de espaço público qualificado em zonas históricas

Capacidade de oferta e tipologias de habitação face à procura, em particular dos fogos vagos

Área de espaço de fruição pedonal na via pública decorrente das medidas de gestão de estacionamento

Directrizes de governança

CML	Controlar as tendências de expansão e/ou regeneração em zonas de risco e em zonas de conflito potencial de uso do solo Promover a dinamização e flexibilização das políticas de habitação municipais tendo em conta a atracção de população
CCDR-LVT	Manter actualizadas as perspectivas de desenvolvimento urbano do território regional, assegurando a articulação das estratégias regionais com as perspectivas sócio-demográficas de desenvolvimento local
População em geral	Participar nos processos de consulta pública no âmbito das acções estratégicas de planeamento e avaliação ambiental Participar em inquéritos de percepção e satisfação públicas em relação à vivência urbana e oferta habitacional
Sector privado	Promover a oferta de habitação adequada à estrutura sócio-económica e gerir o parque imobiliário em articulação com os diversos agentes envolvidos

6.2 Recursos ambientais e culturais

6.2.1 Análise tendencial

Estrutura e conectividade ecológica

A Figura 6 permite verificar o **grau de penetração e continuidade da estrutura ecológica urbana** no período entre 1994 e 2008. Por observação pode constatar-se que está actualmente definido um eixo ao longo de toda a área ribeirinha considerada como sistema estruturante e húmido contínuo e quer o sistema húmido quer o sistema ecológico estruturante estão em contínuo. A Estrutura Ecológica Municipal Provisória inclui o sistema de corredores estruturantes, o sistema húmido (e as zonas de transição fluvial-estuarina) e o património natural (Geomonumentos, Fitomonumentos e Quintas históricas) abrangendo um total de 5420,5 ha (64,3% da área do Município de Lisboa). Em termos comparativos (1994, 2008) existe em geral um aumento da continuidade da estrutura ecológica em Lisboa, revelando a cidade uma Estrutura Verde com grande diversidade de espaços verdes com funções ecológicas, lúdicas e recreativas, e com características diferenciadas. Falta no entanto a consolidação das ligações inter-concelhias para a implementação de redes promovendo o património natural.

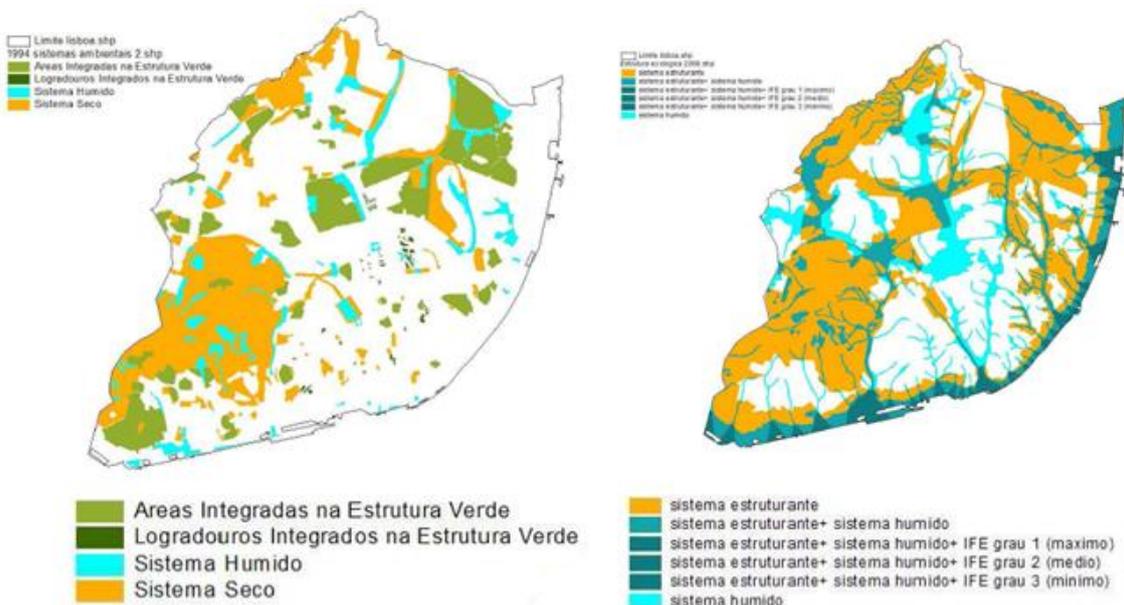


Figura 6 – Estrutura Ecológica Urbana 1994 e 2008 (provisória)

Fonte: REOT

Reconhece-se contudo ainda uma **carência em Espaços Verdes** no município que pode ser avaliada de duas formas: Valores globais através da capitação de espaços verdes,

ou através de uma avaliação espacial onde se verifica quais as áreas habitadas situadas fora dos raios de influência dos espaços verdes. No primeiro caso adopta-se as normas da CCDRLVT que aponta como valores de referência 30 m²/habitante (sendo 20m² de espaços incluídos na Estrutura Verde Principal e 10 m² de espaços incluídos na Estrutura Verde Secundária). Os valores apresentados no Quadro 14 demonstram um aumento de área verde por habitante, ainda que não se tenham atingido valores mais próximos do ideal de 30 m²/habitante. Verifica-se que no período entre 1994 e 2006 diminuiu a carência de espaços verdes.

Quadro 14 – Carência de espaços verdes

	1994 (pop: 660 000)	2007 (pop: 500 000)
EV Principal	886,5 ha (13,4 m ² /hab)	898,7 ha (18 m ² /hab)
EV Secundária	393,7 ha (6 m ² /hab)	451 ha (9 m ² /hab)

Carência segundo os tipos de parques (%)	1994	2006
Central, urbano e vizinhança	19,9	15,7
Central e urbano	1,9	4,7
Central e vizinhança	7,5	4,8
Central	7,5	6,4
Urbano e vizinhança	14,6	11,7
Urbano	1,4	2,9
Vizinhança	15,1	14,3
Sem carências	32,1	39,4

Fonte: REOT

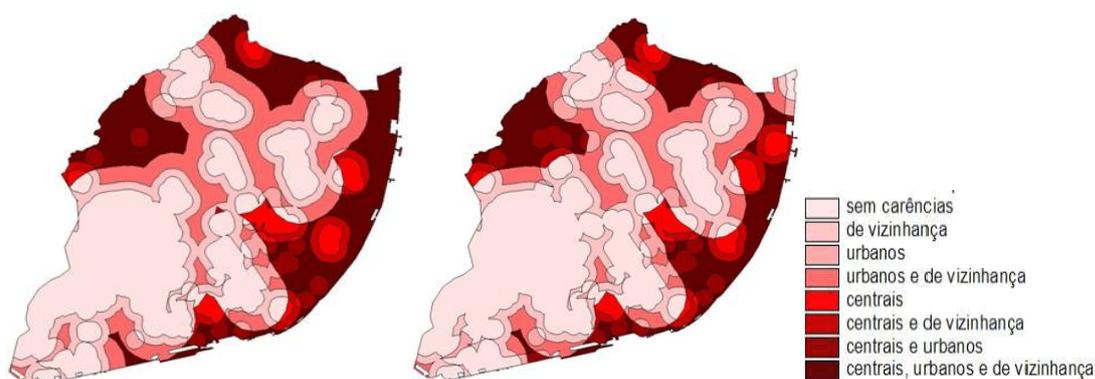


Figura 7 – Carência de Espaços Verdes em 1994 e em 2007

Fonte: REOT

Entre 1994 e 2007 constatou-se que a área da cidade sem carências de espaços verdes teve um incremento de 7,3% (correspondendo a 355,3 ha). No mesmo sentido (melhoria da cobertura em espaços verdes) a área fora do raio de influência de

parques centrais, urbanos e vizinhança em simultâneo (a situação mais crítica) foi reduzida em 4,2% (correspondendo a 402,1 ha).

De qualquer modo, e como se constata na Figura 7, a cobertura de espaços verdes dos tipos parques urbanos, centrais e de vizinhança é ainda insuficiente em especial na zona Noroeste da cidade onde os espaços classificados como áreas verdes no PDM em vigor, mas ainda não instalados, poderão assegurar em parte essa carência.

Outra zona de fortes carências em espaços verdes corresponde à zona histórica central onde apenas será possível resolver parcialmente a carência de espaços verdes de vizinhança, pelo que a implementação de espaços públicos não verdes poderá contribuir para suprir parcialmente essa falha.

Qualidade do ambiente e riscos naturais

De acordo com o Regulamento Geral do Ruído (RGR), todo o território do município de Lisboa é considerado zona acústica mista. No entanto, e relativamente à população exposta, não existem dados disponíveis que permitam efectuar uma análise da variação da população afectada pelo ruído. Importa referir que na actualização dos mapas de ruído com base no RGR, segundo o PDML, os valores de população utilizados reportam-se aos Censos de 2001 (Figura 8 e Figura 9).

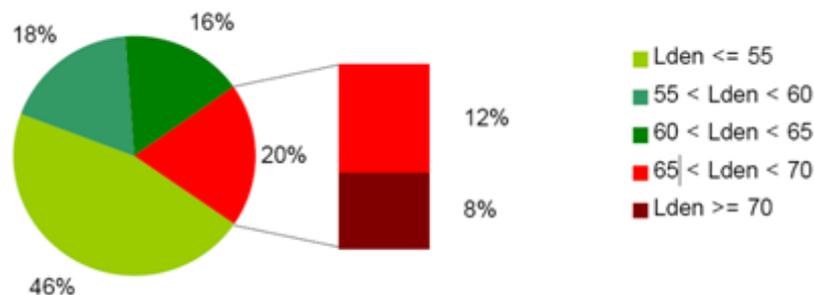


Figura 8 – Área do concelho acima dos valores limite para o indicador de ruído *Lden* (destacado a vermelho)

Fonte: PDML, 2010

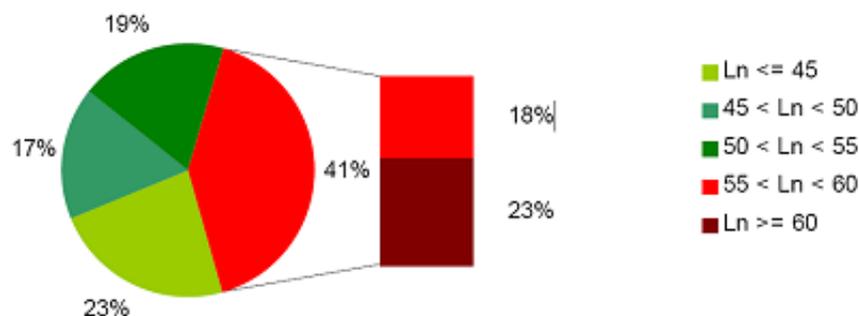


Figura 9 – Área do concelho acima dos valores limite para o indicador de ruído *Ln* (destacado a vermelho)

Fonte: PDML, 2010

Os valores relativos à população e áreas expostas a níveis sonoros desconformes revelam a existência de níveis de ruído ambiente superiores aos regulamentares tendo como principal fonte de ruído o tráfego rodoviário intenso. São também de assinalar os tráfegos ferroviário e aéreo e as zonas de diversão nocturna em áreas localizadas. Mais concretamente, para o indicador *Lden* 20% da área do concelho está acima do valor limite, ao passo que para o indicador *Ln* a área em desconformidade é superior, estando cerca de 41% do território concelhio acima do valor limite. Esta situação corresponde a uma população exposta a valores não regulamentares de ruído na ordem dos 99 500 habitantes para o *Lden* e 121 700 habitantes para o *Ln*.

O aumento do uso do transporte individual constitui também uma ameaça à melhoria da qualidade do ar, daí que em 2002 se tenha verificado um decréscimo acentuado do número de dias com índice de qualidade do ar Muito Bom, relativamente ao ano 2001. A partir de 2003 verifica-se ainda um ligeiro decréscimo no número de dias com qualidade do ar Bom, sendo este mais acentuado em 2005. Sendo este o último ano, para o qual se dispõe de dados, o número de dias com índice de qualidade do ar Bom, cerca de 40% do total anual.

O número de dias com **índice de qualidade do ar** Muito Bom, de 2001 a 2009 apresentou valores reduzidos, da ordem dos 12 dias por ano, que aumentaram para 19 dias em 2009 (Figura 10).



Figura 10 – Dias com índice da qualidade do ar Bom e Muito Bom

Fonte: Agência Portuguesa do Ambiente (APA), www.qualar.org

No que diz respeito a outros aspectos de qualidade de ambiente, pode verificar-se através do Quadro 15 que a evolução da população servida por sistemas de tratamento de águas residuais tem sido positiva, mas não atingiu ainda os 100% desejáveis, o que revela alguma fragilidade nas condições de habitabilidade de parte da população residente em Lisboa.

Quadro 15 – População residente no Município de Lisboa e servida por sistemas de tratamento nos anos de 2005 e 2006

	2005	2006
População (Pop)	559.639	560.356
Pop. ligada a instalações de tratamento de Aguas Residuais (AR)	480.166	480.896
% ligada a instalações de trat. de AR	86%	86%
Pop. servida por trat. primário	285.959	286.394
Pop. servida por trat. terciário	194.207	194.502

Fonte: REOT

Em Dezembro de 2008 o número de fogos servidos por **sistemas de recolha selectiva** porta-a-porta é de cerca de 47.600, o que representa 16% da totalidade dos alojamentos em Lisboa. Em 2010, cerca de 30% das habitações de Lisboa já se encontravam abrangidas pela recolha selectiva porta-a-porta de papel e embalagens, através de contentores ou sacos para cada material. A capitação média para os resíduos recolhidos selectivamente em Portugal em 2005 era de 39 kg/hab.ano, apontando como referência a atingir em 2011 pelos diversos sistemas plurimunicipais, um valor da ordem dos 50 kg/hab.ano. No caso do município de Lisboa, em 2005 este valor era já de 55kg/hab.ano. Para a totalidade dos resíduos, a capitação média, a capitação média também era superior em Lisboa sendo de 590 kg/hab.ano de resíduos produzidos enquanto a média nacional era de 450 kg/hab.ano (PERSU II, dados de 2005). Tal facto deve-se à influência da população flutuante e da alta densidade de actividades económicas, que contribuem para os elevados níveis de produção *per capita* de resíduos na cidade.

Em Lisboa é a Valorsul que faz a intervenção na recepção de resíduos e os distribui para as suas várias instalações de tratamento consoante a sua origem. Segundo os dados disponibilizados por esta entidade (Quadro 16) verifica-se um aumento da quantidade de resíduos depositados, entre 2007 e 2008, nas várias instalações da Valorsul que recebem material da recolha indiferenciada (CTRSU), resíduos orgânicos (ETVO) e materiais dos ecopontos (CTE), e um decréscimo na quantidade de resíduos depositados em aterro sanitário. Da mesma forma, verifica-se que a capitação de resíduos recebidos aumentou na recolha indiferenciada (CTRSU), resíduos orgânicos (ETVO) e materiais dos ecopontos (CTE) e diminuiu na deposição em aterro sanitário.

Quadro 16 – Recepção e capitação de resíduos nas instalações da Valorsul provenientes do município de Lisboa

Instalação	2007		2008	
	Total recepção directa (ton)	Capitação de resíduos recepcionados nas instalações da Valorsul (kg/hab.ano)	Total recepção directa (ton)	Capitação de resíduos recepcionados nas instalações da Valorsul (kg/hab.ano)
CTRSU ¹¹	201027	402,3	206303	421,4
ETVO ¹²	6901	13,8	7162	14,6
CTE ¹³	39877	79,8	42060	85,9
AS ¹⁴	76078	152,2	68386	139,7

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados da Valorsul e INE

Em relação aos riscos naturais, Lisboa é uma cidade muito vulnerável ao risco sísmico e de inundação. No município, a área de alta vulnerabilidade compreende 19.280,78km e a de muito alta vulnerabilidade 12.380,15m²; o que corresponde respectivamente a 22.9% e a 14.6% do total do município (84.372,98km²). A área classificada como de alta vulnerabilidade ao risco sísmico constitui o local de residência para 204.720 habitantes, distribuídos pelas 41 freguesias de Lisboa. Em termos percentuais corresponde a cerca de 36% do total de residentes da cidade (564.657 residentes). As freguesias mais afectadas em termos populacionais são Marvila, Lumiar e São João, que contabilizam cerca de 53751 pessoas, o equivalente a 26% da população abrangida por esta área de Alta Vulnerabilidade.

Relativamente às áreas classificadas como Muito Alta vulnerabilidade ao risco sísmico, o total de população residente nestas áreas corresponde a 130.404 residentes em 46 freguesias, o que corresponde a 23% do total da população concelhia. As freguesias mais populosas correspondem às de São Domingos de Benfica, Benfica e Lumiar, que abrangem cerca de 48697 residentes, o equivalente a 37% da população abrangida por esta área de Muito Alta Vulnerabilidade.

Do total de 61.038 edifícios do município, 27.6% estão situados em áreas classificadas como alta vulnerabilidade e 11.4% nas de muito alta vulnerabilidade ao risco sísmico. Entre 600 e 700 edifícios situam-se simultaneamente nas 2 classes: alta e muito alta vulnerabilidade sísmica. As freguesias do Beato, Penha de França e São João destacam-se por apresentarem um maior número de edifícios situados na área de alta vulnerabilidade. Quanto à área classificada como muito alta vulnerabilidade, o maior peso é dado às freguesias de São Domingos de Benfica, Benfica e Lumiar, todas elas com mais de 500 edifícios (Figura 11).

¹¹ Central de Tratamento de Resíduos Sólidos Urbanos - recebe os materiais de recolha indiferenciada, provenientes de recolha convencional efectuada pelas câmaras ou serviços municipalizados e por particulares;

¹² - Estação de Tratamento e Valorização Orgânica (ETVO) – recebe resíduos orgânicos de grandes produtores: restaurantes, cantinas, mercados, entre outros

¹³ Centro de Triagem e Ecocentro (CTE) – recebe, separa e trata os materiais dos ecopontos e reencaminham para as indústrias da reciclagem

¹⁴ Aterro Sanitário (AS) – destino dos resíduos que, devido às suas características, não podem ser processados na CTRSU, e excepcionalmente, por necessidades de manutenção desta unidade, a totalidade dos resíduos de recolha indiferenciada

Multiculturalidade e património

Embora não existam dados explícitos no REOT para determinar a evolução do estado de conservação do património cultural, bem como no que respeita à integração dos imigrantes nos programas culturais do município ou à variação da despesa municipal com actividades culturais, podem identificar-se algumas iniciativas nesta área, presentes ao nível da regeneração urbana e na valorização da multiculturalidade e transculturalidade. Existem espaços diversificados e alternativos para a realização de eventos culturais com impacte internacional e uma expansão do espaço de acolhimento de artistas. Segundo a análise SWOT, do lado das potencialidades de Lisboa estão:

- As formas de expressão cultural genuínas e com projecção internacional (fado);
- A oferta cultural mais diversificada e de qualidade;
- Uma densidade elevada de instituições e agentes culturais (FC Gulbenkian, Centro Cultural de Belém, Museu Colecção Berardo)
- Projecção nacional e internacional de Lisboa por via de festivais culturais no cinema, arquitectura, design, música.

Do lado dos estrangulamentos, por sua vez temos:

- A degradação do edificado das zonas históricas;
- O mau estado de conservação e dificuldade de valorização/fruição do património;
- A ausência de alguns bairros históricos de roteiros turísticos e culturais, demasiado centrada em Belém, Baixa-Chiado, Centro Histórico, Parque das Nações, Arco Ribeirinho;
- Dificuldade de articulação entre actividades culturais e vida urbana;
- Sazonalidade e ausência de uma programação anual integrada e concertada dos eventos de maior projecção internacional;
- Insuficiente esforço de Marketing Territorial do Município de Lisboa, na promoção da Marca Lisboa

6.2.2 Análise SWOT

Pontos Fortes	Pontos Fracos
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Estrutura Verde com grande diversidade de espaços verdes com funções ecológicas, lúdicas e recreativas e características diferenciadas ▪ Evolução positiva na população servida por sistema de tratamento de águas residuais ▪ Implementação da recolha selectiva de resíduos urbanos ▪ Aumento da captação de resíduos recepcionados nas instalações da Valorsul ▪ Oferta cultural diversificada e de qualidade ▪ Densidade elevada de instituições e agentes culturais ▪ Projecção nacional e internacional de Lisboa por via de festivais culturais no cinema, arquitectura, design, música 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Carências de espaços verdes urbanos e de vizinhança, sobretudo nas áreas centrais da cidade e nas áreas da coroa periférica noroeste e norte ▪ Poluição sonora e diminuição do índice de qualidade do ar potenciada pelo aumento do uso de transporte individual ▪ Alta vulnerabilidade ao risco sísmico e de inundação bem como risco de incêndios e derrocadas ▪ Existência de áreas com cobertura deficiente da rede de distribuição principal (1º e 2º níveis), nomeadamente na Ajuda, colinas históricas envolventes à Baixa, Marvila/ Beato e Coroa Periférica Norte (Lumiar-Carnide)
Oportunidades	Ameaças
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Expansão e qualificação da estrutura verde e ecológica municipal e metropolitana ▪ Qualificação ambiental das áreas ribeirinhas da cidade. ▪ Aproveitamento de águas pluviais e reutilização de água 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Falta de consolidação das ligações dos corredores inter-concelhios para a implementação de redes de actividades de recreio e promover a protecção, valorização e dinamização do património paisagístico natural e cultural ▪ Crescimento do transporte individual é um sério obstáculo à redução dos níveis de ruído e à melhoria da qualidade do ar ▪ Degradação do edificado e zonas históricas ▪ Mau estado de conservação e dificuldade de valorização/fruição do património ▪ A ausência de alguns bairros históricos de roteiros turísticos e culturais

6.2.3 Avaliação das opções estratégicas

Quadro 17 – Avaliação de oportunidades e riscos das LE para o FCD Recursos Ambientais e Culturais, realizada em Julho de 2009

LE	FCD#2 – Recursos Ambientais e Culturais		
	Estrutura e conectividade ecológica	Qualidade do Ambiente	Multiculturalidade e Património
1.a	∅	∅	∅
1.b	∅	∅	∅
1.c	∅	∅	∅
1.d	+ Reconhecimento da importância da frente ribeirinha, mas... Ausência de estratégia de valorização da frente ribeirinha no contexto de continuidade e conectividade ecológica	∅	+ Promoção e envolvimento dos imigrantes na projecção cultural e identitária de Lisboa Valorização da vocação cosmopolita e multicultural na identidade turística de Lisboa
2.a	- Ausência de medidas de intervenção ao nível da estrutura ecológica urbana	- Ausência de orientações na reabilitação que corrijam e atendam à exposição ao ruído, vulnerabilidade sísmica e de inundação nas áreas consolidadas	+ Promoção de actividades criativas em torno dos bairros históricos Identificação e Valorização do património cultural
2.b	+ Integração de espaços verdes nos novos projectos Ausência de critérios de intervenção nos espaços vazios através de soluções a nível de espaços verdes e da estrutura ecológica urbana ou rede pedonal	- Risco de aumento do ruído e diminuição da qualidade do ar se se verificar incremento do uso de TI atendendo à densificação das áreas urbanas	- Ausência de orientações para o aproveitamento de espaços industriais a reconverter para a instalação de indústrias criativas e culturais
3.a	+ Promoção da gestão integrada da estrutura ecológica do território à escala regional e intermunicipal	+ Qualificação e promoção do uso de transporte público Risco de aumento do nível de ruído nas áreas limítrofes do concelho	∅
3.b	- Ausência de medidas de intervenção ao nível da estrutura ecológica urbana	+ Restrições na utilização de TI	+ Qualificação de espaço público Combate à diversidade social Requalificação de bairros de habitação social

LE	FCD#2 – Recursos Ambientais e Culturais		
	Estrutura e conectividade ecológica	Qualidade do Ambiente	Multiculturalidade e Património
3.c	<p style="text-align: center;">+</p> <p>Incentivo ao aumento de área verde em espaço público</p>	<p style="text-align: center;">+ -</p> <p>Promoção da eficiência do sistema de transportes (eco-eficiência, diversificação de transporte público) Estratégia de preservação dos níveis de permeabilidade limitada aos logradouros (sem referência às áreas de risco de actuação prioritária)</p>	<p>∅</p>
3.d	<p style="text-align: center;">+ -</p> <p>Promoção da qualificação urbana na estrutura verde Ausência de orientações e critérios sobre as medidas de intervenção territorial</p>	<p style="text-align: center;">+ -</p> <p>Promoção da qualificação urbana Ausência de orientações sobre as medidas de intervenção territorial</p>	<p>∅</p>
3.e	<p>∅</p>	<p>∅</p>	<p>∅</p>

6.2.3 Avaliação do modelo territorial

No Quadro 18 apresenta-se a matriz de avaliação das estratégias subjacentes ao modelo territorial do PDML em relação ao FCD *Recursos ambientais e culturais*, interpretando-as do ponto de vista de oportunidades, podendo estas ser significativas (↑) ou predominantes sobre os riscos (↗) e riscos, podendo estes ser igualmente significativos (↓) ou predominantes sobre as oportunidades (↘). Assinala-se igualmente quando uma estratégia não tem relação significativa com o FCD em causa (↔).

Quadro 18 – Avaliação de oportunidades e riscos das estratégias subjacentes ao modelo territorial do PDML para o FCD *Recursos Ambientais e Culturais*

Estratégias	FCD#2 – Recursos Ambientais e Culturais		
	Estrutura e conectividade ecológica	Qualidade do Ambiente e riscos naturais	Multiculturalidade e património
A1	↗	↑	↗
A2	↗	↑	↗
A3	↗	↑	↔
B1	↗	↑	↔
B2	↔	↑	↔
B3	↗	↑	↔
B4	↔	↑	↔
C1	↗	↔	↑
C2	↑	↑	↑
C3	↔	↔	↗
D1	↗	↗	↗
D2	↔	↗	↔
E1	↔	↗	↔
E2	↔	↑	↔
F1	↗	↗	↔
F2	↗	↑	↔
G1	↔	↗	↔
G2	↑	↗	↑
H1	↔	↗	↔
H2	↔	↔	↔
H3	↔	↔	↔
I1	↔	↔	↔
J1	↔	↑	↔
J2	↔	↔	↔

Legenda: (↑) Oportunidades significativas (↗) Oportunidades predominam sobre os riscos; (↓) Riscos significativos; (↘) Riscos predominam sobre as oportunidades; (↔) Sem relação

Estrutura e conectividade ecológica

De um modo geral considera-se que a aposta numa Estrutura Ecológica Municipal (EEM), configurada por uma matriz formada pelos sistemas de corredores estruturantes, sistema húmido e sistema de transição fluvial-estuarino (A1), bem como pelo sistema de espaços verdes (Estrutura Ecológica Integrada) (A2) constitui uma oportunidade, na medida em que contribui para estabelecer um contínuo ecológico entre estes diversos sistemas, contrariando assim a tendência de fragmentação dos espaços que a compõem. Por outro lado, promove-se igualmente a sua consolidação através da qualificação, incremento das áreas verdes, incentivo ao usufruto destes espaços, restringindo a construção em espaços verdes de uso público (A2) o que está programado nomeadamente ao nível das UOPG definidas pelo modelo de execução da urbanização (D1), em particular na UOPG1 (Coroa Norte), UOPG 2 (Oriental), UOPG 4 (Avenidas Novas), UOPG 6 (Graça/Beato) e UOPG9 (Ocidental). A EEM sai ainda reforçada pela proposta de uma rede contínua de mobilidade suave (B3), uma vez que esta assenta em áreas com forte carácter natural. Encontra-se ainda estabelecido que uma vez desactivado o Aeroporto da Portela, as áreas não edificadas, nomeadamente as pistas e áreas de circulação, e as áreas edificadas, devem ser objecto de plano de pormenor que preveja a requalificação do solo para espaço verde, factor que contribui igualmente para o incremento das áreas verdes do município.

No entanto, uma situação pode pôr em risco a importância destas estratégias em consolidar a EEM e que ultrapassa o próprio PDM, pois resulta da legislação que enquadra os instrumentos de gestão territorial. Trata-se das determinações constantes da legislação em vigor (Lei 48/98 e o DL 380/99) que permitem que um plano municipal de hierarquia inferior, um PU ou PP, possam vir a alterar um PDM, colocando em causa o equilíbrio territorial e a sustentabilidade do desenvolvimento municipal. De referir que esta questão pode, de resto, pôr igualmente em causa a eficiência do PDM de Lisboa na concretização efectiva de medidas relacionadas com outros domínios estratégicos do Plano. Nesse sentido é fundamental o estabelecimento de regras por parte do PDM que orientem a concretização da EEM nos níveis de planeamento subsequentes, preocupação reforçada nas directrizes de planeamento e gestão e que não se encontra suficientemente aprofundada em Regulamento.

Ao nível da monitorização da EEM e, em particular, dos seus espaços mais vulneráveis a pressões de urbanização, considera-se uma oportunidade que o plano no seu programa de execução contemple o programa de consolidação da estrutura ecológica através da qualificação do corredor periférico que inclui medidas como a execução do Parque Urbano contínuo entre a Ameixoera e Carnide. No mesmo programa estão ainda incluídos diversos projectos cujos objectivos visam a dotação de áreas verdes de protecção, conservação, recreio e produção, o reforço da estrutura ecológica ribeirinha, a articulação entre a rede de mobilidade suave e a estrutura ecológica

urbana, a consolidação da estrutura ecológica integrada no tecido edificado entre outros, que contribuem em larga escala para a manutenção da própria Estrutura Ecológica Municipal. Ainda neste âmbito considera-se importante para esta manutenção os indicadores contemplados do plano de monitorização da linha estratégica “promover a sustentabilidade ambiental” de avaliar a concretização da área verde prevista.

Ainda no âmbito da EEM a linha de acção que visa a “promoção da sustentabilidade ambiental” estabelece como oportunidade a conexão da Estrutura Ecológica Municipal com a Rede Ecológica definida à escala metropolitana através da valorização e salvaguarda dos sistemas naturais fundamentais.

Em relação aos sistemas hídricos, a salvaguarda dos espaços permeáveis (A3), através de uma medida de superfície vegetal ponderada (SVP), a aposta em garantir a infiltração e retenção das águas pluviais (F2), designadamente através da implementação de bacias de retenção, bem como a interdição da ocupação do subsolo em áreas de elevado risco natural (F1), como as de muito elevada vulnerabilidade às inundações e efeitos de maré, revelam-se como oportunidades importantes, na medida em que contribuem para preservar o escoamento hídrico e atmosférico dos sistemas húmidos e, em especial, do sistema de transição fluvial estuarino, o que, do ponto de vista ecossistémico, é igualmente de extrema relevância para o funcionamento do estuário de Tejo. Ainda no que concerne a esta temática a intenção de incrementar a área folhear nos logradouros é um factor que contribui para o aumento da infiltração e consequentemente para a manutenção do normal funcionamento do sistema hídrico. Contudo, a este respeito, saliente-se que os logradouros cujo revestimento vegetal assenta em laje não constituem uma superfície de infiltração e como tal não contribuem para o saudável funcionamento do sistema hídrico.

No que se refere ao sistema estruturante à identidade e património, a estratégia de recuperação da relação entre a cidade e o rio (C2) é importante do ponto de vista da estrutura e conectividade ecológica, ainda que indirectamente, uma vez que aposta em salvaguardar valores naturais e paisagísticos, suportados, nomeadamente pelo sistema de vistas um dos sistemas da EEM. Esta aposta de qualificação dos espaços ribeirinhos, espaços que integram a estrutura ecológica urbana, e a estratégia de requalificar a zona ribeirinha (G2), promovem também a multifuncionalidade dos espaços ribeirinhos e o seu incremento, concorrendo desta forma para a salvaguarda e preservação da estrutura ecológica, nomeadamente ao nível do sistema estuarino.

Qualidade do Ambiente e Riscos Naturais

A consolidação da Estrutura Ecológica Municipal, através das estratégias de protecção da integridade física dos sistemas naturais (A1) e de incremento de áreas verdes (A2),

sustenta a salvaguarda e valorização dos diferentes sistemas ecológicos do município e das suas funções de suporte, promovendo a melhoria da qualidade do ambiente urbano a vários níveis, nomeadamente quanto à qualidade do ar e do conforto bioclimático da cidade, e originando portanto desta forma oportunidades a nível da saúde e bem-estar da população.

A melhoria da qualidade do ar é ainda reforçada pelas estratégias relativas ao sistema de mobilidade que apostam no condicionamento do tráfego de atravessamento dos bairros (B2), na consolidação da rede de mobilidade suave (B3), no favorecimento do uso de transporte colectivo (B4) e na definição de uma hierarquização da rede de mobilidade (B1). Estas estratégias incentivam a um maior uso de TC e de outros meios não motorizados, convergindo desta forma não só para uma melhor qualidade do ar, mas também para um maior condicionamento dos níveis de ruído, visto que, actualmente, o uso do transporte individual é uma das principais fontes de poluição do ar e de emissão de ruído na cidade de Lisboa e uma importante ameaça para a saúde da população. Contudo importa salientar que o projecto da TTT e plataforma rodoviária poderão contribuir para o aumento do acréscimo de TI o que poderão por em causa os níveis de qualidade do ar e ruído.

Ainda no que concerne o ruído e apesar das oportunidades acima referidas, verifica-se que a estratégia de gestão e adequação dos níveis de ruído (E1) aos usos do solo reside sobretudo na aplicação de requisitos legais, remetendo acções mais específicas para Planos Municipais de Redução de Ruído. Nesse sentido, seria fundamental proceder à elaboração desses instrumentos, em conjunto com a Proposta de Plano, dados os valores de população exposta a níveis de ruído superiores aos regulamentares.

A estratégia de recuperação da relação entre a cidade e o rio (C2), juntamente com a de requalificação da zona ribeirinha (G2) conferem um carácter prioritário à qualificação dos espaços ribeirinhos, constituindo assim uma forte oportunidade para melhorar a qualidade destes espaços públicos críticos em termos ambientais. Estão ainda contempladas nos objectivos programáticos das UOPG, tal como definido pela estratégia de gestão urbanística da cidade (D1) a reconversão de áreas com usos obsoletos ou em desactivação em zonas ribeirinhas.

As estratégias do plano que promovem a requalificação do tecido urbano, designadamente através da regeneração urbana por vias da requalificação do espaço público (H1) e da criação de novas polaridades urbanas (G1), onde há uma aposta em conferir novas vivências às zonas abrangidas e em incluir tecidos urbanos segregados, contribuem igualmente, ainda que de forma indirecta, para a melhoria da qualidade do ambiente urbano.

A proposta de Plano aposta numa estratégia de redução do consumo e intensidade energética da cidade (J2), que prevê designadamente o uso de águas pluviais e reutilização de águas residuais, a redução do consumo de materiais e aumento das

taxas de reutilização e reciclagem de materiais fazendo a articulação com o plano energético-ambiental de Lisboa, o que constituem fortes oportunidades em matéria de qualidade ambiental.

Destaca-se igualmente a estratégia para a gestão dos resíduos urbanos (E2) na qual estão contemplados objectivos que visam aumentar a eficácia na recolha e tratamento dos resíduos urbanos, reduzir a produção de resíduos, libertar progressivamente o espaço público afecto a pontos de recolha de resíduos e alargar a recolha selectiva porta-a-porta a toda a cidade.

Constituí ainda uma oportunidade as acções estabelecidas no âmbito do presente Plano que apostam na reutilização e valorização dos resíduos sólidos, nomeadamente a recolha selectiva dos resíduos de construção e demolição minimizando a sua deposição em aterro e indo de encontro às obrigações legais nesta matéria. Neste contexto estão previstos investimentos em estudos urbanos ou planos em curso relativamente a novos equipamentos de limpeza, bem como a requalificação do solo em determinados locais, por forma a resolver impasses na localização de infra-estruturas de suporte à recolha e gestão de resíduos, nomeadamente na UOPG 1 (Coroa Norte). Concorrem para estes objectivos a avaliação dos níveis mínimos de qualidade nos resíduos recicláveis também contemplada no Plano garantindo, entre outros, a não contaminação dos resíduos sólidos, bem como o tratamento dos resíduos de demolição, cujo aproveitamento requer cuidados específicos.

No que se refere ao saneamento, verifica-se uma aposta na melhoria e incremento do sistema de drenagem (F2). A sua implementação é assegurada através do programa de execução que estabelece como objectivo assegurar o bom funcionamento global do sistema de drenagem, a melhoria do seu desempenho ambiental e a atenuação de inundações nas zonas baixas das bacias de drenagem com o amortecimento do caudal de ponta pluvial. Este é atendido através de diversas medidas das quais se destaca a construção de colectores e beneficiação de descargas no rio e a proposta de soluções de controlo na origem de águas pluviais. Esta questão é particularmente importante na óptica de saúde humana e da qualidade do ambiente, sobretudo quando o Plano tem como objectivo incrementar a população residente no município. Por outro lado, e considerando que o estuário do Tejo é o principal receptáculo dos efluentes urbanos da cidade, o município tem uma responsabilidade acrescida nesta matéria, no que diz respeito à gestão dos impactes cumulativos neste sistema ecológico e deveria estabelecer no PDML uma orientação estratégica nesse sentido.

Ao nível dos riscos naturais e em particular ao risco de inundação, questão fundamental para Lisboa, destaca-se a estratégia que visa a salvaguarda de pessoas e bens em áreas de elevado risco natural (F1), em conjunto com a de garantir a adequada infiltração e retenção das águas pluviais (F2), que contribuem para reduzir,

de forma preventiva, a vulnerabilidade às inundações, nomeadamente ao prever a implementação de bacias de retenção e infiltração, bem como estabelecer condicionantes à ocupação do solo e subsolo em áreas de muita elevada a moderada vulnerabilidade.

Na mesma linha, a estratégias de consolidação e incremento da EEM (A1 e A2), bem como de assegurar as áreas permeáveis (A3) promovem igualmente o aumento da superfície permeável da cidade, sendo fundamentais para garantir o normal funcionamento dos sistemas húmidos e reduzir igualmente desta forma a vulnerabilidade da cidade a inundações. Esta última estratégia permite inclusivamente assegurar uma área mínima dos logradouros livre de construção e ocupada com áreas verdes permeáveis em toda a cidade consolidada, ao invés do plano em vigor, que apenas o fazia para as zonas históricas. Contudo, a este respeito, salienta-se que o revestimento vegetal sobre laje, que é considerado para o cálculo da superfície verde ponderada (Svp) na área edificável no logradouro, apesar de retardar a entrada das águas pluviais na rede pública de drenagem, não constitui uma superfície real de infiltração, e portanto a sua ponderação poderá resultar numa área realmente permeável menor do que a prevista pela proposta de Plano e do que a necessária para fazer face a situações de pluviosidade extrema.

No que concerne o risco sísmico, a proposta de Plano define Áreas Críticas de Risco Sísmico como um mecanismo para garantir uma mais rápida execução de medidas no âmbito da gestão de emergência. Estabelece igualmente uma estratégia ao nível da prevenção, nomeadamente através da exigência de estudos complementares geológicos, hidrogeológicos, geotécnicos, de avaliação da capacidade estrutural do edifício e ou de definição de soluções técnicas compatíveis com as características do espaço em intervenção.

Por último e com relação ao risco potencial de incêndio ao nível dos sistemas florestais existentes no município, destaca-se o Programa de Protecção e Valorização do Parque Florestal de Monsanto no âmbito do Plano de Gestão Florestal, previsto no programa de execução, fundamental para assegurar a integridade desta área para a cidade de Lisboa, tanto ao nível do bem-estar da população, como para o próprio funcionamento da Estrutura Ecológica Municipal.

Multiculturalidade e Património

Genericamente pode-se afirmar que as estratégias do plano reflectem algumas preocupações no domínio da valorização do património cultural material, através sobretudo da salvaguarda e requalificação do mesmo. Também no que diz respeito à identidade cultural da cidade, a estratégia de valorizar a identidade e a cultura na perspectiva da cidade cosmopolita e multi-cultural, nomeadamente através do apoio a

eventos culturais com projecção nacional e internacional, apoiar as formas e experiências culturais tradicionais e genuínas da cidade (fado, gastronomia) e promover a concentração de actividades culturais e criativas em bairros históricos e espaços com usos obsoletos constituem oportunidades ao nível deste critério.

A estratégia de valorização e salvaguarda dos sistemas naturais fundamentais (A1) e de promover a continuidade destes sistemas em território urbano (A2), nomeadamente pela implementação de uma rede de mobilidade e acessibilidade suave (B3), rede ciclável e rede pedonal, conferem no âmbito deste critério oportunidades que deveriam permitir uma maior articulação entre os recursos naturais e culturais, ao promover igualmente o património natural com valor cultural. Contudo, verifica-se que esta é uma aposta que não se encontra devidamente reconhecida, à excepção dos espaços com valor patrimonial que apresentam valores naturais (e.g. logradouros, tapadas, miradouros), cujas orientações vão no sentido da sua preservação definidas pelo modelo de execução da urbanização (D1), em particular na UOPG5, mas que ainda assim é apenas com o objectivo de manutenção da identidade dos bens inventariados e da qualidade ambiental do tecido urbano envolvente.

Sendo o património cultural um importante factor de geração de riqueza para o município considera-se que as estratégias de promoção da revitalização da área histórica central de Lisboa (H1) e de salvaguarda e valorização do património municipal (C), que incluem o alargamento do conceito de área histórica, a preservação dos diferentes traçados urbanos (C1) e a salvaguarda e valorização do património edificado, arqueológico e paisagístico (C3), concorrem para a manutenção da identidade do município, bem como para a sua valorização económica, constituindo deste modo importantes oportunidades.

Outras das características diferenciadoras da cidade de Lisboa são a sua dimensão cénica e a luminosidade natural que são recursos culturais de enorme importância, em muito suportadas pelo estuário do Tejo, sendo o rio um dos principais elementos identitários da cidade e para os quais contribuem o património edificado existente. Assim, considera-se como oportunidade a destacar a estratégia de preservação e de recuperação da relação entre a cidade e o rio (C3). Esta é em muito apoiada pela aposta na requalificação da zona ribeirinha (G2), que prevê a ampliação dos espaços públicos ribeirinhos promovendo funções ligadas ao turismo, à animação e à cultura. O plano apresenta ainda uma linha estratégica que visa promover a multiculturalidade da cidade, nomeadamente através da valorização da multiculturalidade como um activo de internacionalização, do apoio às redes de imigrantes e à sua inserção em mercados internacionais e pela divulgação de manifestações culturais e eventos de imigrantes. Estas medidas representam oportunidades importantes, sobretudo quando Lisboa tem uma diversidade sócio-demográfica importante, nomeadamente ao nível da população imigrante.

6.2.4 Directrizes para seguimento

Apresenta-se no Quadro 19 as directrizes de seguimento para o FCD Recursos Ambientais e Culturais, que constituem oportunidades de reduzir ou evitar alguns riscos potenciais inerentes ao modelo territorial, considerados mais relevantes no âmbito da presente AAE.

Quadro 19 – Directrizes para seguimento para o FCD#2

FCD#2 RECURSOS AMBIENTAIS E CULTURAIS
Directrizes para planeamento e gestão
Salvaguardar a efectiva transposição da EEM face a planos de hierarquia inferior, definindo critérios específicos para o efeito, bem como a sua adequação face a planos de hierarquia superior.
Assegurar a implementação e manutenção da EEM e da sua continuidade, nomeadamente nos espaços verdes a consolidar, bem como a sua eficácia na salvaguarda e valorização dos recursos naturais e paisagísticos.
Assegurar a implementação adequada de infra-estruturas de saneamento, bem como a sua requalificação e reforço.
Assegurar a correcta implementação das bacias de retenção, a interdição da ocupação do subsolo em zonas de muito elevada vulnerabilidade à inundaçãõ bem como promover a utilização da água armazenada nas bacias de retenção para usos diversos (e.g. combate a incêndios e lavagem das ruas das cidades)
Promover a definição e implementação de uma estratégia para a utilização de água residual tratada para outros fins que não o consumo humano
Assegurar a correcta implementação dos sistemas de recolha selectiva de RSU, qualificar as infra-estruturas de gestão de forma a desviar matéria orgânica de aterro, incrementar a valorização multimaterial e valorizar energeticamente os resíduos não recicláveis.
Estabelecer um sistema de alerta prévio contra inundações nas zonas de elevada vulnerabilidade a este risco
Assegurar revitalização de áreas obsoletas e degradadas da frente ribeirinha, salvaguardando que novos usos não adicionem pressões significativas ao sistema fluvial-estuarino.
Criar os devidos mecanismos de fiscalização efectiva nos processos de obras novas e de reabilitação do edificado, no âmbito da prevenção ao risco sísmico
Adoptar Planos Municipais de Redução do ruído para as áreas expostas a valores superiores aos regulamentares e manter ou até mesmo expandir as “zonas tranquilas”
Apostar mais fortemente na promoção da marca Lisboa através das diversas formas de expressão cultural
Assegurar um melhor aproveitamento dos recursos existentes com potencial cultural, uma melhor articulação entre as actividades culturais e a vida urbana
Apostar no potencial de fruição cultural nos percursos pedonais e cicláveis da RMS em articulação com a estrutura ecológica e património cultural

FCD#2 RECURSOS AMBIENTAIS E CULTURAIS

Dinamizar parcerias público-privadas para a valorização do património e identidade cultural da cidade

Indicadores de monitorização (além dos contemplados no plano)

Área verde concretizada, por classe de espaço verde

Nº de intervenções no edificado de prevenção ao risco sísmico nos processos de obras novas e de reabilitação

Proporção de solo edificado em zonas de elevada vulnerabilidade aos riscos naturais

Concretização das bacias de retenção

% de água armazenada nas bacias de retenção que é reutilizada

Proporção da população seja servida por sistemas de tratamento de águas residuais bem como sistemas de recolha selectiva de RSU

Concretização de um cadastro dos locais com solo contaminado

Investimento da CML em actividades culturais

Nº de iniciativas de promoção da marca Lisboa

Programas municipais que promovam a multiculturalidade

Directrizes de governança

CML	Estabelecer orientações e metas municipais de protecção e requalificação ambiental e assegurar a sua monitorização (em colaboração com a CCDR-LVT, ARH, APA, DGOTDU, etc.) Fomentar e apoiar as actividades culturais, nomeadamente aquelas que contribuem para o reforço da identidade local
CCDR-LVT	Contribuir para a correcta implementação ao nível dos PP e PU das disposições do PDML, nomeadamente no que se refere à EEM
ANPC	Manter actualizadas as informações sobre o risco de cheia e planos de emergência e promover acções de sensibilização à população
APL	Contribuir para a sustentabilidade das estratégias municipais com vista à valorização dos recursos ribeirinhos e gestão da qualidade ambiental
População em geral	Participar nos processos de participação pública no âmbito do planeamento e gestão da cidade Adoptar práticas de prevenção aos riscos naturais Colaborar nos processos de valorização e salvaguarda do património natural (incluindo os espaços verdes) e cultural da cidade Colaborar nos processos de reciclagem e valorização dos resíduos e gestão eficiente da água

6.3 Mobilidade

6.3.1 Análise tendencial

Funcionalidade da rede de transportes

Desde a década de 90 (Figura 13) que a **evolução da rede viária** tende para uma maior hierarquização, nomeadamente com a conclusão dos principais eixos da rede estruturante – construção de parte do IC 17, finalização do Eixo Norte-Sul e da ligação deste e da 2ª Circular à CRIL. Estes novos eixos trouxeram melhorias na acessibilidade entre Lisboa e os municípios limítrofes e reduziram a carga sobre a rede de distribuição principal da cidade, quer do tráfego de atravessamento, quer do tráfego com origem e destino na cidade. Na zona oriental, a construção e melhoramento das vias estruturantes passaram a garantir a distribuição do tráfego nesta ala da cidade.

Apesar de se ter verificado uma melhoria significativa na hierarquização da rede, ainda existem zonas com cobertura deficiente da rede de distribuição principal (1º e 2º níveis), nomeadamente nas zonas da Ajuda, colinas históricas envolventes à Baixa, Marvila/ Beato e Coroa Periférica Norte (Lumiar-Carnide), sendo as duas últimas, zonas menos edificadas (Figura 14).

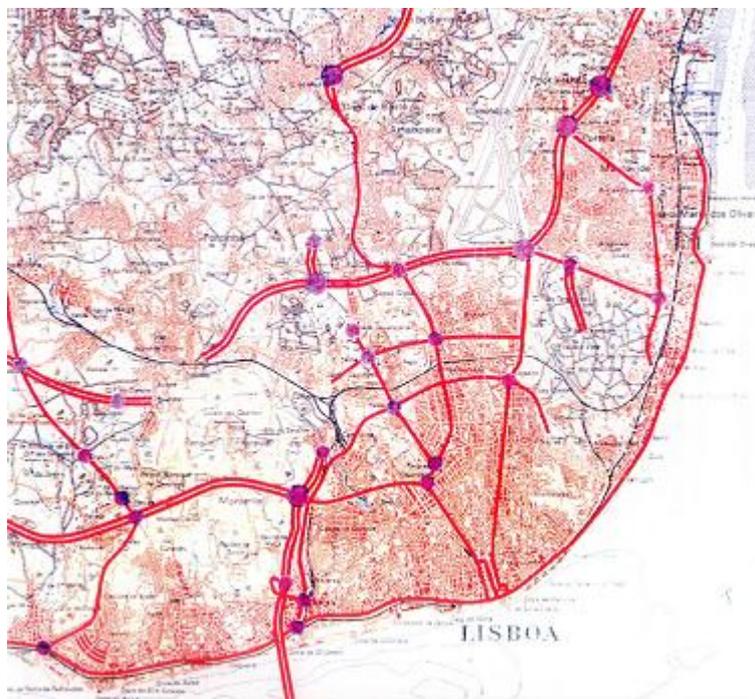


Figura 13 – Sistema Viário Primário 1990

Fonte: REOT

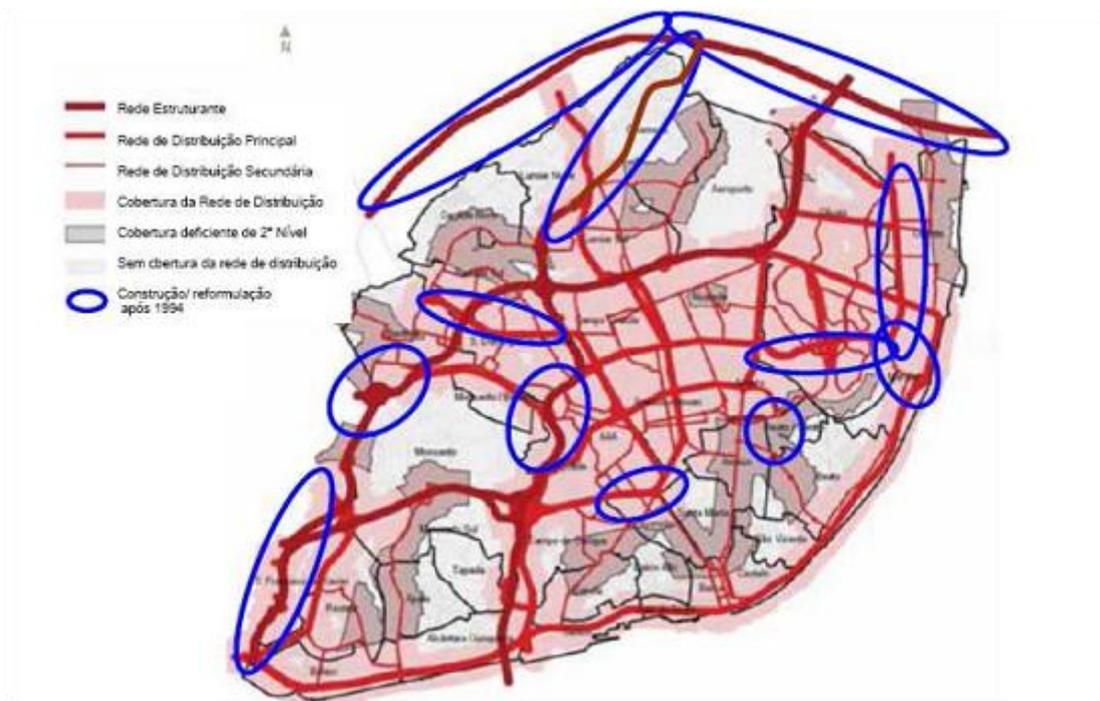


Figura 14 – Rede Viária 2008

Fonte: REOT

Contudo, verifica-se que a melhoria da rede viária foi acompanhada pelo aumento da dependência e utilização do TI, entre 1991 e 2001, principalmente nas deslocações pendulares na AML (Quadro 20).

Quadro 20 – Evolução de dependência de Lisboa por motivo de emprego ou escola na AML

Corredor	1991		2001		$\Delta(2001/1991)$	Δ TI
	Nº deslocações	% TI	Nº deslocações	% TI		
Amadora/ Sintra	105.400	27%	112.700	38%	(+7%)	(+40%)
Loures/ Vila Franca de Xira	66.000	32%	68.800	44%	(+4%)	(+34%)
Almada/ Setúbal	65.600	25%	79.000	33%	(+2%)	(+34%)
Oeiras/ Cascais	62.400	40%	59.800	54%	(-4%)	(+35%)
Oeste	33.000	34%	35.400	46%	(+7%)	(+35%)
Palmela/ Montijo	3.900	18%	6.900	41%	(+77%)	(+126%)

Fonte: REOT

O **transporte colectivo urbano** em Lisboa é essencialmente realizado pela CARRIS e pelo Metropolitano. Apesar da melhoria introduzida durante os últimos 10/15 anos no que respeita à cobertura da rede e à sua amarração à rede pesada, bem como à integração física entre essas redes, o número de passageiros transportados pela CARRIS e pelo Metropolitano diminuiu (Figura 15). Em 2003, a quota de mercado do TC pelos residentes em Lisboa era de 56,2%, valor esse que é semelhante ao de 1993 com 57,2%, sendo de assinalar que, segundo o REOT (2009), a redução da procura foi extensível a vários modos de transporte.



Figura 15 – Total passageiros transportados (metropolitano, carros eléctricos, ascensores, elevadores e autocarros)

Fonte: IMTT, 2010

A extensão actual da rede de TC

Relativamente à **rede de metropolitano** existem 38,6 km correspondentes a um total de 46 estações, tendo registado desde o início da década de noventa um grande aumento (em 1993 a rede tinha apenas 19,3 km). Verificaram-se alterações na extensão em todas as linhas, com o fecho da rede a norte, o prolongamento até Amadora e Odivelas, a articulação e conexão com as linhas de transporte pesado suburbano: Linha da Azambuja, Linha de Cascais, Eixo Norte-Sul e a Linha de Sintra, terminal fluvial do Terreiro do Paço. A rede de metropolitano tem um papel vital no transporte dos habitantes de Lisboa, no entanto, o aumento da rede na última década não tem sido acompanhado pelo aumento proporcional do número de passageiros (Figura 16).

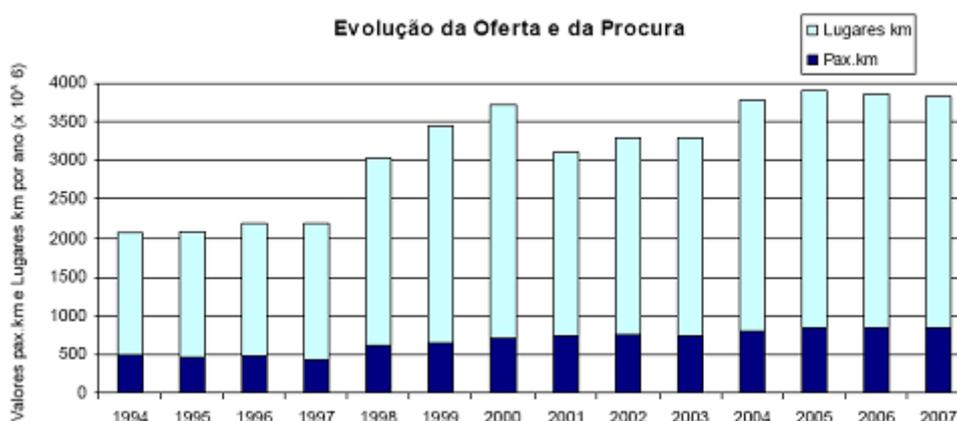


Figura 16 – Evolução da oferta e procura do metropolitano de Lisboa.

Fonte: REOT

A **rede da Carris** desenvolve-se ao longo de cerca de 667 km de via, um acréscimo de 51 km face a 1994 da extensão total (Autocarros, eléctricos, ascensores e elevadores). Esse aumento de extensão é essencialmente traduzido na extensão da via para os autocarros já que a rede de eléctricos é actualmente constituída por apenas 5 linhas.

Apesar de se terem introduzido alterações no sistema viário a **evolução dos corredores BUS** com vista à melhoria do desempenho, nomeadamente com a criação de novos corredores BUS (20 km em 1980; 50km em 1995 e 80km em 2008) e com a expansão do sistema Gertrude, que visa dar prioridade ao Transporte Colectivo nos cruzamentos semaforizados, a velocidade média de circulação nos últimos 5 anos permanece nos 14,5 km/h. Este desempenho tem-se traduzido na perda de passageiros (Figura 17). A reformulação da rede em 2006/2007 promoveu uma melhor distribuição pela cidade e melhor articulação com o metropolitano, dado que o desenho da rede funcionava em certa medida em concorrência com este. Tem existido também um empenho na renovação da frota, adquirindo veículos menos poluentes e mais acessíveis a pessoas com mobilidade reduzida.

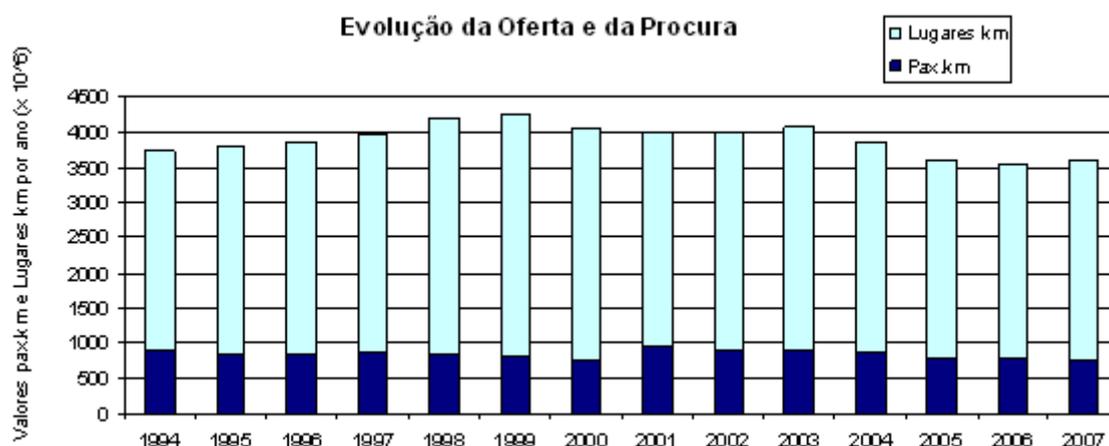


Figura 17 – Evolução da oferta e procura da Carris

Fonte: REOT

Como alternativa de locomoção, o transporte através da bicicleta tem vindo a ganhar relevância e mais adeptos nos últimos anos e, muito embora não se possa associar directamente este aumento com a **evolução de rede de ciclovias** pode dizer-se que a cidade de Lisboa disponibiliza algumas ciclovias relevantes mas que ainda não constituem uma rede: a ciclovia da Radial de Benfica, uma faixa com 3 km de duplo sentido; a ciclovia de Monsanto, com um percurso de 6 km pelo parque florestal; a ciclovia do Campo Grande, que passa pelo jardim; a ciclovia de Telheiras e a de Belém, junto ao Tejo. A ciclovia em Lisboa tem tido uma função essencialmente de carácter recreativo, mas poderia passar a constituir efectiva forma de deslocação na cidade e ser um meio de excelência de transporte suave e não poluente, já que quem utiliza a

bicicleta como meio de transporte utiliza as estradas comuns aos restantes meios de transporte rodoviário e por vezes os passeios também.

Estão, no entanto, previstas a criação de cerca 40 quilómetros de novas vias cicláveis e recuperação de outras já existentes sendo que Lisboa terá um total de quase 80 quilómetros de ciclovias complementados por 250 postos disponíveis para as bicicletas da rede de uso partilhado e mais 65 estacionamentos.

Não existem dados que permitam uma análise da **variação dos tempos de deslocação por modo de transporte** ou da **capacidade das interfaces modais face ao seu movimento potencial**. No entanto pode dizer-se que as intervenções nas interfaces têm gerado melhorias na conexão entre o modo pesado suburbano e os transportes colectivos urbanos (metropolitano). Em 2003 existiam 8 interfaces com modos suburbanos pesados: Cais do Sodré, Areeiro, Jardim Zoológico, Restauradores, Entrecampos, Oriente, Sta. Apolónia, Terreiro do Paço e a tendência tem sido de aumento que acompanha o aumento da extensão das vias de transporte colectivo. Segundo dados do REOT, não se verificou um aumento expectável no número de utentes pois, “a reformulação das interfaces de Sete Rios e Entrecampos, a construção da estação do Oriente e a amarração do Metropolitano ao Cais do Sodré e Santa Apolónia, bem como as alterações na oferta do suburbano pesado para estações já existentes, como sejam as estações de Sete Rios, Campolide e Roma-Areeiro, não produziram efeitos positivos significativos” (Figura 18).

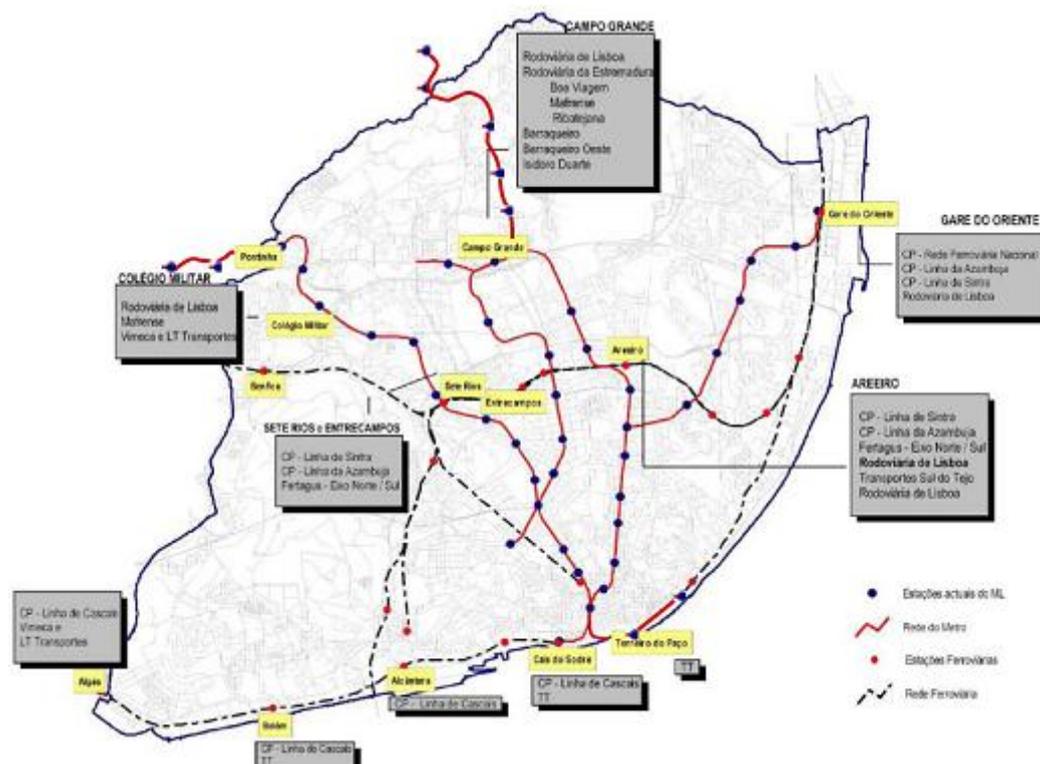


Figura 18 – Principais interfaces

Fonte: REOT

Ainda de acordo com o REOT, o transporte fluvial estabelece a ligação entre as duas margens utilizando 11 terminais, na margem norte e na margem sul sendo o principal ponto de concentração da oferta o Cais do Sodré, com cerca de 300 serviços diários (em ambos os sentidos), seguindo-se o Terreiro do Paço com 154 serviços.

Em 1999, as **carreiras de entrada na cidade** totalizavam cerca de 3.380 circulações diárias, tendo a maioria origem na margem norte, cerca de 82%, destacando-se os municípios de Loures e Odivelas com 50% do total. Com uma oferta muito inferior surge o conjunto de municípios formados por Amadora, Sintra e Mafra, seguido pelo sector Vila Franca de Xira/ Azambuja com 393 circulações diárias. A partir de Cascais e Oeiras circulavam diariamente 202 autocarros e a partir da margem sul entravam em Lisboa 597 circulações, sendo 72% através da Ponte 25 de Abril oriundas dos municípios de Almada, Seixal e Sesimbra. Com a melhoria das ligações rodoviárias a Lisboa houve também um aumento da oferta.

A realocação dos **terminais das carreiras suburbanas e nacionais** em interfaces mais próximos do limite do município e junto a vias pertencentes à rede principal, diminuiria teoricamente o tempo dispendido em congestionamento na rede interna, uma vez que retiraria estes transportes do centro da cidade e melhoraria a integração com o metropolitano (na maioria dos casos rebatem sobre as estações do metropolitano), com reflexos na diminuição da utilização do TI. No entanto, não se dispõe para já, de dados mais concretos relativos à percentagem de passageiros afectados, e à variação de procura e oferta directamente relacionada com esta alteração.

Transferência Modal

No âmbito do Plano de Mobilidade de Lisboa, foram realizados em 2003/4 inquéritos à mobilidade aos residentes, (cerca de 504 mil residentes) conduzindo a uma estimativa de 1,09 milhões de viagens realizadas em 2003 em todos os modos. No que respeita à **repartição modal**, em 2003 verificou-se uma redução das viagens realizadas a pé (237 mil) face aos valores obtidos em 1998 e 1993 (320 mil e 360 mil) respectivamente.

Globalmente, de acordo com o mesmo estudo, estima-se que o número médio de viagens diárias é de 2,16, valor que passa para as 2,33 se se considerar apenas as pessoas móveis. Registe-se, no entanto que o número de pessoas imóveis em Lisboa é relativamente elevado, estimando-se em 21,2% em 2003, valor esse que é um pouco inferior ao valor obtido em 1998 (25,8%) e semelhante ao de 1993 (20,8%) (Quadro 21).

Quadro 21 – Variação da repartição modal

Indicadores de Mobilidade dos Residentes em Lisboa	1993	1998	2003
Residentes em Lisboa	677.790	573.170	503.820
Total de viagens	1.368.240	1.181.180	1.089.880
Total de viagens a pé	316.870	360.940	237.090
Total de viagens motorizadas	1.051.370	820.250	852.790
TI	37,5%	47,2%	40,8%
TC	57,2%	49,0%	56,2%
TI + TC	1,4%	1,2%	1,0%
Outros modos de transporte	3,9%	2,5%	2,0%
Número médio de viagens/ dia - população	2,20	2,06	2,16
Número médio de viagens/ dia - pessoas móveis	2,78	2,78	2,33
Número médio de motorizadas/dia - pessoas móveis	2,13	2,62	1,82
Percentagens de pessoas imóveis (%)	20,8	25,8	7%/ 21,2% (*)
Taxa de motorização (veiculos/1000 hab.)	232,5	272,3	281,8

Fonte: REOT

Na via pública a **procura de estacionamento** é superior à oferta no período diurno, tendo o estacionamento ilegal um peso muito elevado, cerca de um terço no período diurno e um pouco menos no período nocturno. Em 2003 a procura de estacionamento por residentes já ultrapassava a oferta total em 20% (Quadro 22 e Quadro 23).

Quadro 22 – Procura de estacionamento na via pública

		Período Diurno		Período Nocturno	
Procura Legal	Procura em lugares gratuitos	86.000	48%	85.000	51%
	Procura em lugares tarifados	35.000	20%	30.000	19%
	Total	121.000	68%	115.000	70%
Procura Ilegal		57.000	32%	48.000	30%
Procura TOTAL na via		178.000		163.000	

Fonte: REOT

Quadro 23 – Indicadores de Procura de Estacionamento

Indicadores	Período Diurno	Período Nocturno
Taxa de Ocupação [(procura legal + ilegal)/oferta]	116%	107%
% de estacionamento ilegal [(procura ilegal)/procura total]	32%	29%
Densidade de procura (veiculos estacionados/Ha)	21,0	19,3
Densidade de procura (veiculos estacionados/Ha bruto)	24,6	22,6
Veiculos estacionados/ residente	0,32	0,29
Residentes/ veiculos estacionados	3,17	3,45
Veiculos estacionados / alojamentos	0,70	0,65
Alojamentos/ veiculos estacionados	1,42	1,55
Veiculos estacionados/nº de empregados e estudantes	0,33	0,30
Nº de empregados e estudantes/ veiculos estacionados	3,04	3,31

Fonte: REOT

Os dados existentes para analisar a **atractividade dos TC por via da percepção pública**, referem-se apenas à duração das viagens, contudo, estas apenas traduzem a percepção do inquirido relativamente à duração da viagem, sendo de admitir que algumas não considerem a deslocação a pé de e para a paragem/lugar de

estacionamento¹⁵, elementos importantes para uma rede de transporte atractiva para os utentes. Ainda assim, talvez seja possível inferir acerca da atractividade dos TC pela evolução da discrepância entre a oferta e a procura para alguns modos de transporte, onde, segundo o REOT, a primeira se mantém superior à segunda.

De facto, e apesar do esforço da melhoria introduzida durante os últimos 10/15 anos no que respeita à cobertura da rede e à sua amarração à rede pesada, o número de passageiros transportados por TC diminuiu cerca de 18% entre 1980 e 2002 o que revela a menor atractividade dos TC. Embora a população em Lisboa também tenha diminuído, o que se verifica é que apesar de se terem introduzido alterações no sistema viário com vista à melhoria do desempenho, nomeadamente com a criação novos corredores BUS e com a expansão do sistema Gertrude, a velocidade média de circulação nos últimos 5 anos permanece nos 14,5 km/h e este desempenho tem-se traduzido na perda de passageiros.

¹⁵ Lisboa o Desafio da Mobilidade, Colecção de Estudos Urbanos Lisboa XXI, CML, 2005.

6.3.2 Análise SWOT

Pontos Fortes	Pontos Fracos
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Construção e melhoramento das vias estruturantes e de ligação com os concelhos limítrofes beneficiam a acessibilidade e reduzem a carga sobre a rede de distribuição principal da cidade ▪ Intervenções nas interfaces têm gerado melhorias na conexão entre o modo pesado suburbano e os transportes colectivos urbanos (eg. metropolitano) ▪ Expansão da rede de metropolitano de Lisboa e articulação e conexão com as linhas de transporte pesado suburbano com a rede da Carris ▪ Criação de novos corredores bus e aumento da extensão da rede da Carris 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Existência de áreas com cobertura deficiente da rede de distribuição principal (1º e 2º níveis) ▪ Dificuldades na inserção da logística na cidade ▪ Procura de estacionamento superior à oferta com peso muito elevado do estacionamento ilegal ▪ Forte dependência do transporte individual nas deslocações pendulares na AML com reflexos negativos na fluidez do tráfego e na qualidade do ambiente urbano ▪ Redução das viagens realizadas a pé
Oportunidades	Ameaças
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Aumento da eficiência energética dos transportes ▪ Melhoria da acessibilidade internacional de Lisboa por via da construção das ligações de AVF ▪ Construção da Terceira Travessia do Tejo potencia a concretização de “Lisboa - cidade das duas margens” ▪ Relocalização dos terminais das carreiras suburbanas e nacionais em interfaces mais próximos do limite do município ▪ Ligação da linha férrea de Cascais à Linha de Cintura em Alcântara ▪ Expansão da rede de metropolitano e eléctrico e criação de uma linha circular de metropolitano, de forma a aumentar a conectividade e fluência da rede ▪ Aposta no aumento das ciclovias e integração na rede de mobilidade suave 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Desestruturação da AML decorrente do uso de TI ▪ Crescimento do transporte individual é um sério obstáculo à funcionalidade da rede à redução dos níveis de ruído e à melhoria da qualidade do ar ▪ Esforço de investimento em infra-estruturas e sistemas de transporte pode não ser acompanhado por um efectivo crescimento do número de utentes do TC

6.3.3 Avaliação das opções estratégicas

Quadro 24 – Avaliação de oportunidades e riscos das LE para o FCD Mobilidade, realizada em Julho de 2009

LE	FCD#3 – Função Mobilidade		
	Rede de Transporte	Centralidades Funcionais	Transferência Modal
1.a	+ Reforço e qualificação de infra-estruturas de transportes Ausência de Estratégia e de prioridades e no reforço das infra-estruturas de transporte	+ Reforço e qualificação de infra-estruturas de transportes	∅
1.b	∅	∅	∅
1.c	+ Promoção das condições de atractividade para actividades ligadas à inovação e de recursos humanos qualificados Ausência de estratégias de transportes	+ Reforço de centralidades nos interfaces das redes de pesados	∅
1.d	∅	∅	∅
2.a	∅	∅	∅
2.b	∅	∅	+ Articulação do sistema de transportes pesados com a densificação de áreas urbanas
3.a	+ Promoção de sistemas de transporte mais eficientes ao nível supra-municipal Aumento da extensão da rede de metro (grandes pólos de emprego da Grande Lisboa)	+ Aumento e qualificação de interfaces de transporte público	+ Aumento da extensão da rede de metro (grandes pólos de emprego da Grande Lisboa)
3.b	- Ausência de orientações no sentido do desenvolvimento da rede pedonal e ciclovias	∅	+ Aumento do estacionamento para residentes Restrições na utilização de TI

LE	FCD#3 – Função Mobilidade		
	Rede de Transporte	Centralidades Funcionais	Transferência Modal
3.c	<p style="text-align: center;">+</p> <p style="text-align: center;">Incentivo à eco-mobilidade Promoção da mobilidade suave</p>	<p style="text-align: center;">+</p> <p style="text-align: center;">Diversificação de infraestruturas de TC Incentivo à eco-mobilidade</p>	<p style="text-align: center;">+ -</p> <p style="text-align: center;">Mecanismos dissuasores do uso do TI Estímulo ao uso do TC através da diversificação Ausência de critérios mais diversificados para incentivo ao uso de TC</p>
3.d	<p style="text-align: center;">+</p> <p style="text-align: center;">Promoção da estruturação urbana por via da rede viária</p>	<p>∅</p>	<p>∅</p>
3.e	<p>∅</p>	<p>∅</p>	<p>∅</p>

6.3.3 Avaliação do modelo territorial

No Quadro 25 apresenta-se a matriz de avaliação das estratégias subjacentes ao modelo territorial do PDML em relação ao FCD Mobilidade, interpretando-as do ponto de vista de oportunidades, podendo estas ser significativas (\nearrow) ou predominantes sobre os riscos (\nearrow) e riscos, podendo estes ser igualmente significativos (\searrow) ou predominantes sobre as oportunidades (\searrow). Assinala-se igualmente quando uma estratégia não tem relação significativa com o FCD em causa (\leftrightarrow).

Quadro 25 – Avaliação de oportunidades e riscos das estratégias subjacentes ao modelo territorial do PDML para o FCD Mobilidade

Estratégias	FCD#3 – Função Mobilidade	
	Funcionalidade da rede de transportes	Transferência modal
A1	\nearrow	\nearrow
A2	\nearrow	\nearrow
A3	\leftrightarrow	\leftrightarrow
B1	\nearrow	\nearrow
B2	\nearrow	\nearrow
B3	\nearrow	\nearrow
B4	\nearrow	\nearrow
C1	\leftrightarrow	\leftrightarrow
C2	\leftrightarrow	\leftrightarrow
C3	\leftrightarrow	\leftrightarrow
D1	\nearrow	\nearrow
D2	\nearrow	\nearrow
E1	\leftrightarrow	\leftrightarrow
E2	\leftrightarrow	\leftrightarrow
F1	\leftrightarrow	\leftrightarrow
F2	\leftrightarrow	\leftrightarrow
G1	\nearrow	\leftrightarrow
G2	\nearrow	\nearrow
H1	\leftrightarrow	\leftrightarrow
H2	\leftrightarrow	\nearrow
H3	\leftrightarrow	\leftrightarrow
I1	\nearrow	\leftrightarrow
J1	\leftrightarrow	\nearrow
J2	\leftrightarrow	\nearrow

Legenda: (\nearrow) Oportunidades significativas (\nearrow) Oportunidades predominam sobre os riscos; (\searrow) Riscos significativos; (\searrow) Riscos predominam sobre as oportunidades; (\leftrightarrow) Sem relação

Funcionalidade da rede de transportes e transferência modal

A hierarquização e articulação das redes de transporte assumem um papel central nas acessibilidades a Lisboa e na funcionalidade das redes de transporte, permitindo uma melhor distribuição dos fluxos, sendo de assinalar o peso das deslocações pendulares pelo papel polarizador de Lisboa.

Assim, sob a perspectiva do aumento da funcionalidade da rede de mobilidade, a definição do modelo de estruturação e a sua articulação com os grandes projectos de acessibilidade previstos (B1) configuram importantes oportunidades nas componentes do transporte de mercadorias e de passageiros na sua dimensão urbana e suburbana, através do fecho da malha rodoviária e ferroviária, integrando assim os projectos estruturantes na rede de transportes (e.g. NAL, TTT, AVF, Modernização do Porto de Lisboa). Estes permitem ainda definir a forma como os diferentes modos de transporte vão assegurar as conexões com as novas acessibilidades, contribuindo potencialmente para a transferência modal para TC.

Relativamente à TTT o PDML, apesar de articular a rede rodoviária e ferroviária procurando o encaminhamento do tráfego automóvel e ferroviário expectável, apresenta alguma vulnerabilidade por três razões. Primeiro porque o adiamento da TTT adia a implementação completa da estratégia de mobilidade do PDML uma vez que não permite o fecho do anel de circulação com a margem sul, tal como previsto. Segundo, porque parte das contrapartidas para a CML de construção da TTT se vão traduzir no financiamento de infra-estruturas rodo e ferroviárias na cidade de Lisboa, incluindo a construção de nós previstos no Plano, o que ficará em causa com o adiamento da TTT. Por último se vier a ser aberta a plataforma rodoviária desde o início, contrariando as orientações da Declaração de Impacte Ambiental (DIA), a pressão do acréscimo de TI poderá colocar em risco a eficácia das medidas de controlo de tráfego, de dissuasão do TI e de fomento do TC tal como previstas no PDML. Uma vez que se argumenta que a viabilidade da TTT depende da cobrança de portagens ao TI, a pressão política pode sobrepor-se à efectividade da DIA, com consequências para a fluidez de tráfego, qualidade do ar e ruído em Lisboa e ainda a eficácia da estratégia de mobilidade na cidade.

Nesse sentido, devem ser salvaguardadas as medidas de minimização decorrentes da Declaração de Impacte Ambiental (DIA) relativa ao projecto, nomeadamente a prioridade dada à construção da componente ferroviária, o enquadramento da ligação da componente rodoviária à rede viária local por planos de mobilidade e as medidas que visam assegurar a fluidez do tráfego, de forma a não criar condicionamentos ao funcionamento da rede de transportes e à efectiva concretização da transferência modal, comprometendo a eficácia do Plano neste domínio.

Uma vez que a tendência de consolidação da rede viária pode induzir ao aumento do TI, devem ser reforçadas as alternativas de transporte de modo a evitar o congestionamento da rede e a transferência modal, não só em áreas a estruturar como também noutras áreas onde se venha a apostar na expansão ou revitalização da rede rodoviária. Assim, e procurando equilibrar esta evolução com o desincentivo ao TI, o favorecimento do TC (B4), nomeadamente através da definição de uma proposta de linhas de TCSP e da hierarquização e articulação das interfaces, constitui uma oportunidade, onde as operadoras de transporte também possuem um papel activo.

Na sequência da complementaridade entre as estratégias B4 e H2 é de assinalar o esforço no sentido de desincentivar o estacionamento abusivo (e indirectamente a utilização do TI) nas zonas centrais, onde se concentram os principais pólos de actividades e serviços, e a manutenção do estacionamento para os residentes. Neste caso refere-se a necessária relação entre a oferta de estacionamento, a quantidade e qualidade da oferta por TC e as diferentes necessidades que as áreas centrais possuem. Considera-se, no entanto que poderia existir um maior desenvolvimento desta questão, destacando também a sua articulação com os serviços e equipamentos de proximidade e o espaço público, conforme referido na avaliação para o FCD Função Habitacional e Vivência Urbana.

Complementarmente, e potenciando o contributo da componente do uso do solo para a geração e distribuição de fluxos, a aposta numa cidade policêntrica com base em novas polaridades junto aos nós da rede de TC (G1) e a miscigenação resultante de uma maior flexibilização de usos (I1), constituem uma oportunidade para a funcionalidade da rede de transportes, pois podem reduzir a pressão do tráfego na zona central da cidade e favorecer a distribuição da procura de TC ao longo do dia, melhorando assim a capacidade de resposta e conseqüentemente a sua qualidade. No entanto, a proposta de Plano não é explícita relativamente à capacidade de absorção de possíveis aumentos de circulação rodoviária nas áreas abrangidas, sendo também importante reforçar a necessidade de acautelar a circulação de transportes de mercadorias. Num quadro de sustentabilidade, a procura da eficiência energético-ambiental e as medidas de adaptação às AC (J1, J2) constituem também uma oportunidade para a rede de transportes, promovendo a utilização do TC e as deslocações em modos suaves e procurando reduzir as necessidades de deslocação, com potenciais reflexos positivos na transferência modal.

Assim e no âmbito da deslocação em modos suaves, as estratégias que consolidam a Estrutura Ecológica Municipal (A1 e A2), a requalificação da zona ribeirinha (G2) e a regeneração urbana (H1), a par com a aposta numa rede de mobilidade suave (B3) (RMS), constituem uma oportunidade pelas sinergias geradas, promovendo a consolidação de importantes eixos de acessibilidade pedonal e ciclável na cidade, o que favorece a utilização de modos alternativos de deslocação. Apesar disso, o suporte da EEM enquanto suporte da RMS não se reflecte de forma homogénea na sua delimitação e não é explorada a sua função potencial no prolongamento da RMS,

tendo em conta a continuidade dos sistemas naturais para os concelhos contíguos, na perspectiva da definição de redes cicláveis e pedonais intermunicipais. Dado que existem na zona ribeirinha interfaces de TC fluvial, a transferência modal nestas interfaces deve ser incrementada através da qualificação dos espaços públicos e da articulação com os modos suaves, compatibilizando deste modo as vertentes da mobilidade com o potencial de fruição dominante nestas áreas.

A circulação em modos suaves deve ser favorecida através da atractividade da rede e do bem-estar dos seus utentes e sob esse ponto de vista, a aposta em diminuir o tráfego de atravessamento dos bairros (B2) diminui potencialmente a pressão do tráfego sobre a rede viária local, reforçando desse modo as deslocações de proximidade nessas áreas e consequentemente os modos suaves de deslocação. Salienta-se, no entanto, a necessidade de negociar o reforço do serviço TC de ligação para as restantes zonas da cidade (emprego, comércio, serviços) bem como de adaptar os respectivos modos de TC para o interior destas.

Para a concretização das estratégias referidas é de assinalar a incorporação de aspectos importantes para a mobilidade nas UOPG (D1), nomeadamente a rede de TCSP e a rede de mobilidade suave, resultante de uma abordagem de maior proximidade aos problemas de mobilidade locais, visando melhorias ao nível dos TC e no sentido de suprimir carências existentes nos projectos nelas inseridos. Dado o papel fundamental da percepção dos utentes para a definição de uma rede de transportes mais próxima das populações, o reforço da participação pública (D2) contribui favoravelmente para a resolução das questões de mobilidade em Lisboa.

6.3.4 Directrizes para seguimento

Apresenta-se no Quadro 26 as directrizes de seguimento para o FCD Mobilidade, que constituem oportunidades de reduzir ou evitar alguns riscos potenciais inerentes ao modelo territorial, considerados mais relevantes no âmbito da presente AAE.

Quadro 26 – Directrizes para seguimento para o FCD#3

FCD#3 MOBILIDADE
Directrizes para planeamento e gestão
<p>Monitorizar a distribuição da carga sobre a rede viária decorrente do fecho das malhas e da existência de novas polaridades e acessibilidades</p> <p>Acautelar o aumento do tráfego rodoviário induzido pela TTT no funcionamento da rede de mobilidade e, em particular, da sua influência na transferência modal para TC, salvaguardando os condicionantes determinados pela DIA</p> <p>Promover a realização de estudos de mobilidade que acautelem os impactes dos fluxos rodoviários na rede, derivados da presença de pólos potencialmente geradores de tráfego</p> <p>Assegurar a fluidez de tráfego, a optimização da circulação do TC e a inserção da RMS na definição dos traçados da rede viária em sede de PU e PP</p> <p>Assegurar os níveis de serviço de TC adequados em áreas onde se verifique a expansão ou revitalização da rede rodoviária</p> <p>Promover uma efectiva transferência modal potenciando a articulação das redes de TC através das interfaces na sua dimensão municipal e intermunicipal</p> <p>Monitorizar os níveis de serviço de TC em função da distribuição da carga sobre a rede viária</p> <p>Assegurar a manutenção das diferentes actividades nomeadamente através da gestão das interfaces entre modos de transporte de mercadorias e passageiros e dos espaços alocados a estas</p> <p>Monitorizar a evolução da utilização de TC resultante dos investimentos efectuados na rede de TC</p> <p>Assegurar que as intervenções na rede de infra-estruturas de transportes e de qualificação do espaço público articulam os percursos pedonais e cicláveis com a rede de TC</p> <p>Assegurar o equilíbrio entre a atractividade das alternativas de TC e a gestão e atribuição dos lugares de estacionamento</p> <p>Definir e adoptar critérios de articulação entre a EEM, a RMS e a restante rede de transportes, nomeadamente ao nível da largura dos corredores e faixas de protecção (eg. perfis-tipo), facilitando a sua incorporação nos PU, PP e projectos de infra-estruturas</p> <p>Monitorizar as condições dos percursos pedonais e cicláveis estruturantes, nomeadamente ao nível da pavimentação e iluminação</p> <p>Garantir a qualidade da RMS, o escoamento do tráfego local e níveis de serviço de TC adequados em áreas a proteger do tráfego de atravessamento</p> <p>Acautelar a vulnerabilidade aos riscos naturais na consolidação da rede de mobilidade</p>
Indicadores de monitorização (além dos contemplados no plano)
<p>Evolução do tráfego decorrente da existência de novas polaridades ou acessibilidades (TTT, APL)</p> <p>Nº de veículos a circular nas áreas centrais</p> <p>Níveis de serviço de TC em função da distribuição da carga sobre a rede viária</p>

FCD#3 MOBILIDADE

Áreas ocupadas por zonas de carga e descarga

Grau de satisfação da população relativamente ao serviço de TC

Extensão e qualidade da RMS

Directrizes de governança

CML	<p>Promover a interacção entre serviços municipais visando a implementação de uma política integrada de mobilidade</p> <p>Assegurar o bom estado das interfaces e sua envolvente em conjunto com os operadores ou consórcios</p> <p>Congregar esforços com as operadoras de transporte no sentido de potenciar a rede de TC explorando assim as sinergias decorrentes das intervenções de reestruturação e densificação urbana</p> <p>Concertar objectivos e actuações ao nível intermunicipal numa lógica de funcionamento global do sistema de mobilidade</p>
IMTT	<p>Criar incentivos ao planeamento integrado dos transportes nos IGT</p>
Empresas de transporte	<p>Promover a cooperação com sectores e entidades no sentido de maximizar a rede de TC existente e orientar a sua evolução futura</p> <p>Cooperar na construção de uma visão sistémica da rede de mobilidade</p>
APL	<p>Fomentar a cooperação estratégica com a CML e empresas do sector dos transportes, nomeadamente ao nível da articulação das suas actividades com a vertente turística e espaços públicos de fruição urbana e com a rede de transporte de mercadorias</p>
RAVE	<p>Promover a cooperação estratégica com a C.M.L e operadores de transportes para articular a inserção da rede de AVF com as intervenções de reestruturação urbana e as dinâmicas de polarização</p>
População em geral	<p>Participar nos processos de consulta pública no âmbito das acções estratégicas de planeamento e avaliação ambiental</p> <p>Participar de forma pró-activa para a resolução dos problemas locais de mobilidade e aspectos a eles associados (e.g. comissões de moradores)</p>

6.4 Energia e alterações climáticas

6.4.1 Análise tendencial

Eficiência energética

O consumo de energia primária em Lisboa referente ao ano de 2002 era de 14955 GWh, a que correspondeu a cerca de 7% do consumo nacional. Em 2008 este consumo sofreu um aumento de cerca de 36%, passando para 20302 GWh. Os edifícios são os que mais contribuem para o balanço energético da cidade (50.5%), indiciando uma baixa eficiência energética neste sector, logo seguidos pelo sector dos transportes (40.2%) – Figura 19.

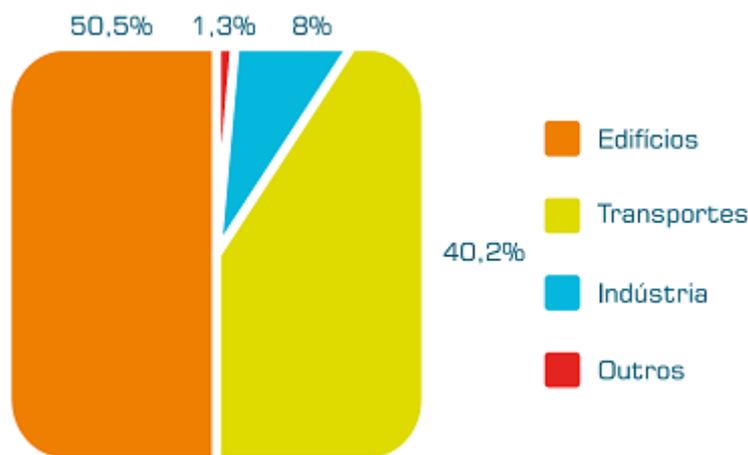


Figura 19 – Consumo de energia primária por sector de actividade em 2008

Fonte: Estratégia Energético-Ambiental para Lisboa - Lisboa e-nova

Segundo dados da DGEG¹⁶, a iluminação pública de edifícios do Estado em Lisboa tem um peso significativo no consumo energético, tendo aumentado entre 2002 e 2007 em cerca de 20%, confirmando o estrangulamento identificado na análise SWOT realizada no âmbito da revisão do PDM, relativo ao consumo excessivo de energia por parte da Câmara Municipal de Lisboa.

Para contrariar estas tendências, o Município de Lisboa tem desenvolvido diversas acções no domínio da gestão energética, nomeadamente através da Agência Municipal de Energia (Lisboa e-nova), das quais se destaca a implementação da Estratégia Energética Ambiental¹⁷.

¹⁶ Divisão de Estatística.

¹⁷ Aprovada em Assembleia Municipal em Dezembro de 2008.

Segundo o REOT, a Câmara Municipal de Lisboa tem ainda prevista a implementação a curto prazo de um conjunto de acções conducentes à melhoria da eficiência energética, nomeadamente:

- Implementação dos primeiros pontos de carregamento de veículos eléctricos (plug-in);
- Apresentação do Plano Mobilidade do edifício Campo Grande;
- Apresentação do Certificado Energético do edifício Campo Grande e do caderno de encargos que define a optimização do desempenho energético;
- Início do Projecto DISPLAY nos edifícios da CML;
- Apresentação do manual de boas práticas “Reabilitação Sustentável para Lisboa”;
- Início de monitorização contínua na iluminação pública e semáforos;
- Inauguração do primeiro eixo com semáforos LED em Lisboa;
- Inauguração do sensor de luminosidade para melhor ajustar a iluminação pública e a luminosidade ambiente;
- Coordenação técnica para implementação da primeira rede local de águas secundárias (Frente Ribeirinha);
- Apresentação da proposta de adopção de obrigações solares térmicas a nível municipal.

Mitigação e adaptação às alterações climáticas

Segundo a Agência Portuguesa do Ambiente¹⁸, o concelho de Lisboa emitiu no ano de 2007 cerca de 19875 toneladas de CO₂ por Km² (dados de 2007), sendo ultrapassado apenas pelos concelhos industrializados de Matosinhos, Sines e Barreiro (este último emitindo 79098 ton/Km²) a nível nacional, o que é indicativo do contributo significativo de Lisboa ao nível dos GEE, tendo em conta que a indústria é um sector pouco expressivo neste concelho.

De acordo com trabalhos desenvolvidos pela Lisboa e-nova, e na sequência dos consumos energéticos, os edifícios são os que têm maior peso para as emissões totais de CO₂ (58%), logo seguido do sector dos transportes, (37%) (Figura 20).

¹⁸ APA (2008). *Alocação Espacial de Emissões em 2007*.

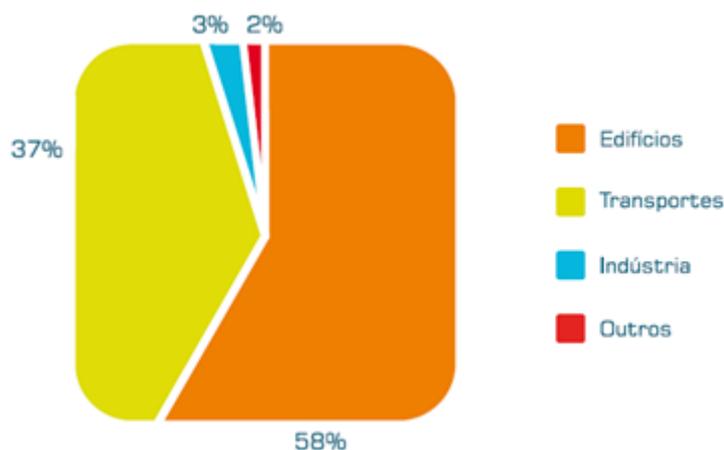


Figura 20 – Percentagem do total de emissões de CO2 por tipo de utilização (2008)

Fonte: Estratégia Energético-Ambiental para Lisboa - Lisboa e-nova

Relativamente à vulnerabilidade territorial ao risco de inundação, e conforme já referido também sobre o FCD Recursos Ambientais e Culturais, Lisboa apresenta algumas zonas críticas, principalmente na zona central de Lisboa, centrado na Baixa e prolongando para Norte pelas Avenidas da Liberdade e Almirante Reis, a Este em direcção a Santa Apolónia e para Ocidente, para o Cais do Sodré. Áreas como a do vale de Alcântara (Calvário, Avenida 24 de Julho, Avenida de Ceuta), as Portas de Benfica (Estrada da Luz) e a Praça de Espanha/Campo Pequeno também apresentam vulnerabilidade ao risco de inundação (Figura 21).

Segundo o REOT, a causa principal de inundação encontra-se associada a problemas de drenagem e a deslizamentos de terras, todos eles coincidentes com antigas linhas de água.

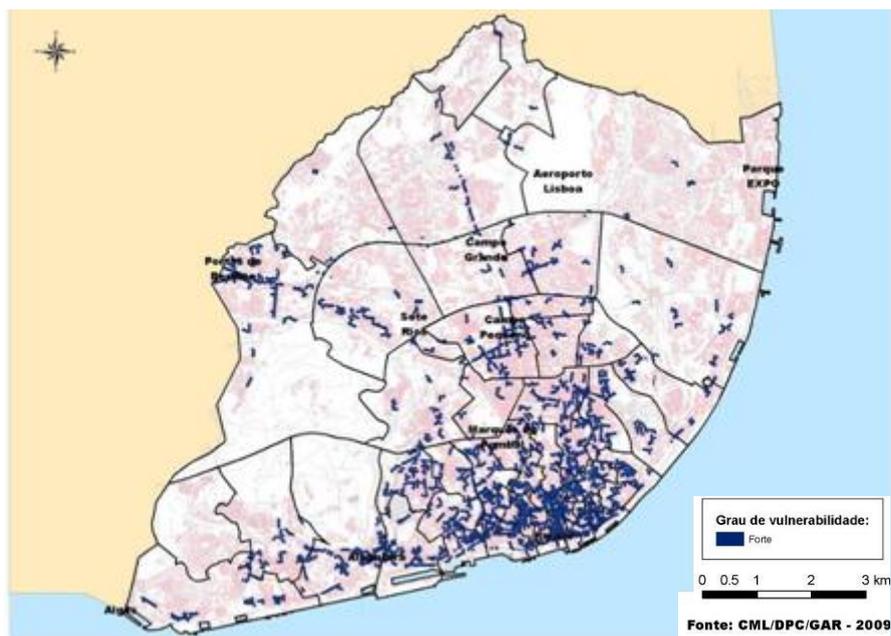


Figura 21 – Carta de Vulnerabilidade ao Risco de Inundação

Fonte: REOT

Este risco, já por si crítico, tenderá a piorar com o aumento expectável da frequência de fenómenos meteorológicos extremos, não sendo conhecidas quaisquer iniciativas estratégicas do Município relativas à mitigação e adaptação às alterações climáticas, apesar de integrar o Pacto dos Autarcas, no âmbito do qual se prevê a redução em 20% das emissões de GEE no concelho.

6.4.2 Análise SWOT

Pontos Fortes	Pontos Fracos
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Implementação da Estratégia Energética Ambiental 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ A iluminação pública de edifícios do Estado em Lisboa tem um peso significativo no consumo energético ▪ Os edifícios públicos são responsáveis por 58% do valor total das emissões de CO₂ do município ▪ Alta vulnerabilidade ao risco de inundação ▪ Consumo excessivo de energia (em particular da CML)
Oportunidades	Ameaças
<ul style="list-style-type: none"> ▪ O pacto dos autarcas visa a redução em 20% das emissões de GEE no concelho ▪ Aumento da eficiência energética do meio edificado 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Problemas de drenagem e deslizamentos de terras, todos eles coincidentes com antigas linhas de água

6.4.3 Avaliação das opções estratégicas

Quadro 27 – Avaliação de oportunidades e riscos das LE para o FCD Energia e alterações climáticas, realizada em Julho de 2009

LE	FCD#4 Energia e alterações climáticas	
	Eficiência Energética	Mitigação e Adaptação às Alterações Climáticas
1.a	∅	- Ausência de estratégias de concretização territorial dos compromissos assumidos no âmbito do Pacto dos Autarcas (redução em 20% das emissões de GEE)
1.b	∅	∅
1.c	∅	∅
1.d	∅	∅
2.a	+ - Estímulo à reabilitação urbana (contribuindo para atenuar o consumo energético associado a novas construções) Ausência de orientações para a incorporação de tecnologias mais eficientes nos processos de reabilitação urbana	- Ausência de orientações para a correcção de situações de risco a cheias nas áreas consolidadas sujeitas a reabilitação
2.b	- Ausência de orientações para a incorporação de medidas de eficiência energética em novas construções e outras intervenções urbanas	- Ausência de orientações para a prevenção e gestão do risco de cheia nos espaços de intervenção potencial
3.a	+ Promoção de sistemas de transporte mais eficientes ao nível supra-municipal	∅
3.b	∅	∅
3.c	+ - Promoção da eficiência do sistema de transportes Ausência de orientações específicas para a implementação de “um novo modelo de energia” (nomeadamente ao nível do consumo energético das infra-estruturas municipais)	+ - Estímulo à expansão da estrutura verde municipal (melhoria do conforto bioclimático) Estratégia de preservação dos níveis de permeabilidade limitada aos logradouros (sem referência às áreas de risco de inundação de actuação prioritária)
3.d	- Ausência de orientações para a incorporação de medidas de eficiência energética em novas construções e outras intervenções urbanas	- Ausência de orientações para a prevenção e gestão do risco de cheia nos espaços de intervenção potencial
3.e	∅	∅

6.4.3 Avaliação do modelo territorial

No Quadro 28 apresenta-se a matriz de avaliação das estratégias subjacentes ao modelo territorial do PDML em relação ao FCD *Energia e alterações climáticas*, interpretando-as do ponto de vista de oportunidades, podendo estas ser significativas (\uparrow) ou predominantes sobre os riscos (\nearrow) e riscos, podendo estes ser igualmente significativos (\downarrow) ou predominantes sobre as oportunidades (\searrow). Assinala-se igualmente quando uma estratégia não tem relação significativa com o FCD em causa (\leftrightarrow).

Quadro 28 – Avaliação de oportunidades e riscos das estratégias subjacentes ao modelo territorial do PDML para o FCD *Energia e alterações climáticas*

Estratégias	FCD#4 Energia e alterações climáticas	
	Eficiência Energética	Mitigação e adaptação às alterações climáticas
A1	\leftrightarrow	\nearrow
A2	\leftrightarrow	\nearrow
A3	\leftrightarrow	\nearrow
B1	\nearrow	\nearrow
B2	\nearrow	\nearrow
B3	\nearrow	\nearrow
B4	\nearrow	\nearrow
C1	\leftrightarrow	\leftrightarrow
C2	\leftrightarrow	\leftrightarrow
C3	\leftrightarrow	\leftrightarrow
D1	\leftrightarrow	\nearrow
D2	\leftrightarrow	\leftrightarrow
E1	\leftrightarrow	\leftrightarrow
E2	\leftrightarrow	\leftrightarrow
F1	\leftrightarrow	\uparrow
F2	\nearrow	\nearrow
G1	\nearrow	\nearrow
G2	\nearrow	\nearrow
H1	\nearrow	\nearrow
H2	\nearrow	\leftrightarrow
H3	\leftrightarrow	\leftrightarrow
I1	\leftrightarrow	\nearrow
J1	\uparrow	\nearrow
J2	\nearrow	\nearrow

Legenda: (\uparrow) Oportunidades significativas (\nearrow) Oportunidades predominam sobre os riscos; (\downarrow) Riscos significativos; (\searrow) Riscos predominam sobre as oportunidades; (\leftrightarrow) Sem relação

Eficiência energética e mitigação e adaptação às alterações climáticas

As questões de eficiência energética constituem uma preocupação internacional, expressa a nível nacional através do Plano Nacional de Acção para a Eficiência Energética que estabelece várias metas a este nível, tendo o município de Lisboa desenvolvido a Estratégia Energético-Ambiental e a Carta Estratégica para Lisboa para responder a estas preocupações. A concretização desta estratégia municipal passa pela adopção de práticas de planeamento territorial, que se encontram reconhecidas na estratégia de diminuição da intensidade energética (J1) da proposta do Plano, designadamente através da promoção da eficiência energética e do aproveitamento de FER aplicadas em edifícios novos e existentes e estruturas urbanas. O Regulamento Municipal de Urbanização e Edificação de Lisboa (RMUEL) detalha os parâmetros de construção sustentável a seguir e atribui créditos de construção às operações urbanísticas que assegurem medidas que utilizem energias renováveis e reduzam a intensidade energética (H2). De realçar que existe um Programa de eficiência energética no Espaço Público e em Edifícios¹⁹ que irá pôr em prática o referido anteriormente.

O Plano determina igualmente outras estratégias importantes em matéria de diminuição das emissões de GEE, que se articulam de forma a promover o aumento da eficiência energética da cidade. Neste sentido, as estratégias dos sistemas estruturantes Mobilidade (B1 a B4) e Alterações climáticas (J1 e J2), ao promoverem uma rede de mobilidade suave, em particular da rede pedonal e ciclovia e privilegiando a utilização de TC, configuram oportunidades de redução do consumo energético proveniente dos transportes e das emissões de GEE geradas pelo uso excessivo de TI (mais intensivo do ponto de vista carbónico). De igual modo, existe uma contribuição para o aumento da eficiência do sistema intermodal (nomeadamente aeroporto – rede ferroviária), uma vez que a articulação entre estas infra-estruturas promove a atractividade e o recurso ao transporte ferroviário.

Tal como referido em relação ao FCD 3 – Mobilidade, a possibilidade de aumento do TI derivado da componente rodoviária da TTT não é considerado estrategicamente pelo PDML, pelo que o Plano deveria prever medidas de gestão adaptativa que contribuam para minimizar o efeito potencial do incremento da entrada de automóveis em Lisboa.

No âmbito da aposta em novas polaridades urbanas (G1) salienta-se a oportunidade criada pela potenciação de novas centralidades funcionais, nomeadamente pela articulação entre o modelo de desenvolvimento urbano e o sistema de TC, induzindo ao ordenamento do espaço público e do ambiente urbano. Assim, esta estratégia pode vir a contribuir para aumentar a eficiência energética inerente ao sistema de transportes e por sua vez à redução das emissões de GEE, na medida em que promove a concentração de actividades económicas e melhora o acesso a equipamentos, optimizando as necessidades de deslocação.

¹⁹ Estabelecido no Programa de Execução do Plano – versão 19.11.2010

Todas estas estratégias são importantes para a diminuição das emissões de GEE, contribuindo para a concretização do compromisso assumido no âmbito do Pacto dos Autarcas, que prevê a redução em 20% das emissões de GEE em Lisboa até 2020. O Plano deveria estabelecer uma maior articulação com este instrumento, de forma a monitorizar a contribuição efectiva destas estratégias para atingir essa meta.

Estas estratégias promovem ainda a diminuição das emissões de GEE, contribuindo directamente para a mitigação das alterações climáticas. A este respeito, as estratégias de consolidação e incremento da Estrutura Ecológica Municipal (EEM), nomeadamente de valorização e salvaguarda dos sistemas naturais em articulação com a rede ecológica metropolitana (A1) e de promoção da continuidade e complementaridade dos sistemas naturais em território urbano, em articulação com os espaços verdes e públicos (A2) constituem igualmente oportunidades importantes a salientar, uma vez que valorizam o potencial de sequestro de carbono dos espaços verdes e naturais. Ao mesmo tempo, estas estratégias podem contribuir para melhorar o conforto bioclimático da estrutura urbana, combatendo o efeito da “ilha de calor”, como referido na proposta de Plano ao nível das medidas de concretização das LE e, deste modo, reduzir a vulnerabilidade da população a situações de temperatura extrema, que poderão ser potenciadas pelas alterações climáticas. Desta forma, o aumento da superfície verde na cidade representa um importante contributo para a adaptação às alterações climáticas, reforçado pela inclusão da estratégia de mitigação e adaptação às AC (J2).

Em matéria de adaptação às alterações climáticas, o plano adopta uma linha estratégica específica relativa às alterações climáticas (J1 e J2), havendo outras estratégias que se conjugam na adaptação às AC. As estratégias de minimização da vulnerabilidade aos riscos naturais e conservação da permeabilidade, tais como a A3, G2, H1 e F2, constituem oportunidades na medida em que asseguram áreas permeáveis em zonas a consolidar e logradouros, promovem a reabilitação urbana, a reutilização de edificado com usos obsoletos para novas funções e a construção de uma rede de distribuição de água reciclada para rega de espaços verdes e lavagem de ruas, que assim, contribuem para o aumento dos níveis de eficiência de utilização e gestão da água e minimizam o risco de vulnerabilidade territorial a inundações e efeitos de maré. Tal como sugerido no FCD 2 – Recursos ambientais e culturais, sublinha-se a importância da realização de um estudo sobre a capacidade de infiltração e escoamento da cidade face a diferentes cenários de pluviosidade como medida de adaptação às AC.

Adicionalmente, destaca-se a preocupação ao nível do modelo e mecanismos de execução da urbanização (D1) em articular espaços de recreio e lazer e espaços permeáveis, que é reconhecida ao nível das UOPG, em particular a UOPG 9, enquanto medida de combate aos riscos naturais, e que consequentemente contribui para o combate às alterações climáticas. No mesmo contexto, e tal como é reforçado no Regulamento da proposta de Plano, só serão admitidas novas instalações nos espaços

ribeirinhos que privilegiem soluções que minimizem o contacto com o solo, assegurando a continuidade das superfícies permeáveis, pese embora o PDML não apresentar soluções para o edificado existente nestas zonas e que se encontra particularmente vulnerável aos efeitos das alterações climáticas.

6.4.4 Directrizes para seguimento

Apresenta-se no Quadro 29 as directrizes de seguimento para o FCD Energia e alterações climáticas, que constituem oportunidades de reduzir ou evitar alguns riscos potenciais inerentes ao modelo territorial, considerados mais relevantes no âmbito da presente AAE.

Quadro 29 – Directrizes para seguimento para o FCD#4

FCD#4 ENERGIA E ALTERAÇÕES CLIMÁTICAS
Directrizes para planeamento e gestão
Promover sistemas mais eficientes do ponto de vista energético, através de iniciativas de incorporação de tecnologias mais eficientes nos edifícios, equipamentos e infraestruturas públicas (articulação com a Estratégia Energético-Ambiental e execução do Programa de eficiência energética no Espaço Público e em Edifícios)
Promover a utilização de tecnologias mais eficientes a nível energético nos projectos de requalificação e regeneração urbana respectivos
Reforçar a importância estratégica de estabilizar o potencial de sequestro de carbono e relevância bioclimática dos espaços naturais
Assegurar o reforço e promoção da utilização de TC nas áreas fragmentadas a estruturar
Analisar o efeito potencial de entrada de TI em Lisboa promovido pela TTT na sua componente rodoviária, e estabelecer medidas em conformidade que garantam a transferência modal para TC
Desenvolver uma estratégia específica de intervenção territorial que responda ao compromisso assumido no âmbito do Pacto dos Autarcas (que prevê a redução em 20% das emissões de GEE em Lisboa até 2020)
Assegurar a utilização sistemática, ou a adaptação, de soluções permeáveis para qualquer ocupação, prevista ou existente, em zonas de infiltração, tendo em conta o equilíbrio da estrutura hidrológica do concelho
Desenvolver critérios e assegurar a implementação efectiva de medidas de realocação de edifícios em zonas de risco de inundação/efeitos de maré numa lógica de adaptação às alterações climáticas, aumentando a capacidade de escoamento superficial e subsuperficial na cidade
Promover a implementação de práticas de planeamento territorial nas operações urbanísticas, aquando da concretização da estratégia energético-ambiental
Desenvolver o plano energético-ambiental
Desenvolver soluções para o edificado existente nos espaços ribeirinhos, que se encontra particularmente vulnerável aos efeitos das alterações climáticas

FCD#4 ENERGIA E ALTERAÇÕES CLIMÁTICAS

Indicadores de monitorização (além dos contemplados no plano)

Quilómetros de ciclovias e área pedonal

Medidas municipais para a articulação dos sistemas intermodais (aeroporto – rede ferroviária)

Entradas de TI em Lisboa decorrentes da construção da TTT

Iniciativas municipais de interdição de ocupação do subsolo em áreas vulneráveis a inundações e efeitos de maré e de promoção de sistemas de infiltração e retenção de águas pluviais

Níveis de emissões de GEE municipais

Área e intensidade média de Ilha de Calor (IC)

Iniciativas municipais para a eficiência energética e promoção de FER em edifícios e iluminação públicos

Medidas de mitigação e de adaptação às AC adoptadas

Directrizes de governança

CML	<p>Estudar o potencial de produção de energia renovável e melhoria da eficiência energética em colaboração com a DGEG</p> <p>Assegurar estrategicamente que as emissões de GEE no Concelho mantêm uma tendência decrescente em sintonia com a política nacional nesta matéria (PNAC) em colaboração com a APA</p> <p>Acompanhar e controlar a vulnerabilidade territorial da população face aos efeitos previsíveis das alterações climáticas e controlar a expansão urbana em função dessa vulnerabilidade através do estabelecimento de mecanismos de gestão adaptativa</p> <p>Assegurar medidas de mitigação e adaptação às AC</p>
CCDR-LVT	<p>Promover e articular projectos regionais e inter-municipais de mitigação e adaptação às alterações climáticas</p> <p>Desenvolver e manter actualizadas as estimativas regionais de emissões de GEE e o potencial de aproveitamento regional de fontes de energia renovável</p>
APA	<p>Cooperar com o município na implementação de estratégias e medidas de combate às AC em linha com as metas estabelecidas pelo PNAC</p>
DGEG	<p>Cooperar com o município na definição de estratégias e medidas de promoção da eficiência energética no ordenamento e gestão do território</p>
Lisboa e-nova	<p>Assegurar a implementação da estratégia energético-ambiental e do Pacto dos Autarcas</p>
ANPC	<p>Manter actualizadas as orientações estratégicas para o OT (a diferentes escalas) no âmbito da prevenção e adaptação a situações de emergência decorrentes da ocorrência de fenómenos meteorológicos extremos</p>
População em geral	<p>Adoptar hábitos de consumo energético mais eficientes</p> <p>Adoptar comportamentos de prevenção e adaptação aos riscos naturais e a fenómenos meteorológicos extremos</p> <p>Participar nos processos de consulta pública dos processos de planeamento e avaliação ambiental</p>

6.5 Vitalidade económica

6.5.1 Análise tendencial

Atractividade empresarial

Segundo o REOT, o número de empresas em Lisboa tem vindo a decrescer de forma sistemática desde 1999, passando de 93481 para 86755 em 2006. Esta tendência mostra uma perda de atractividade empresarial e competitividade do concelho, principalmente tendo em conta o aumento generalizado de empresas de mais pequena dimensão à escala nacional e internacional durante o mesmo período.

Os indicadores de actividade económica baseados nas caixas Multibanco e operações associadas confirmam a perda de peso económico de Lisboa ao nível nacional e metropolitano entre 1999 e 2006 (Quadro 30).

Quadro 30 – Peso relativo dos valores de Lisboa face a Portugal e AML quanto ao número de caixas multibanco, número de operações e levantamentos

		Total de caixas	Total de operações	Levantamentos			
				Nacionais		Internacionais	
		Número	Número	Número	Valor	Número	Valor
1999	Lisboa/Portugal	15,3%	16,7%	16,6%	15,1%	16,9%	14,4%
	Lisboa/AML	42,3%	40,6%	41,5%	38,9%	58,2%	56,7%
2006	Lisboa/Portugal	12,0%	12,3%	12,9%	11,7%	13,8%	12,3%
	Lisboa/AML	37,4%	34,8%	36,5%	34,8%	51,9%	52,0%

Fonte: REOT

O mesmo REOT salienta a ameaça relativa à influência dos impostos urbanísticos na atractividade empresarial, tendo em conta o aumento do peso deste tipo de impostos nas receitas da Câmara Municipal de Lisboa (Figura 22), recomendando uma reflexão prospectiva sobre o impacto directo que as políticas fiscais de urbanismo têm nas empresas e famílias de Lisboa.

No mesmo contexto, a SWOT realizada no âmbito da revisão do PDM reconhece a dificuldade de Lisboa em reter actividades de serviços, logística e distribuição devido ao custo elevado e à frequente inadequação das instalações associadas, assim como a falta de espaços infraestruturados para a atracção de *start-ups* de base tecnológica e indústrias criativas. A burocracia excessiva é um outro problema crítico identificado pela SWOT, na medida em que afasta potenciais investidores.

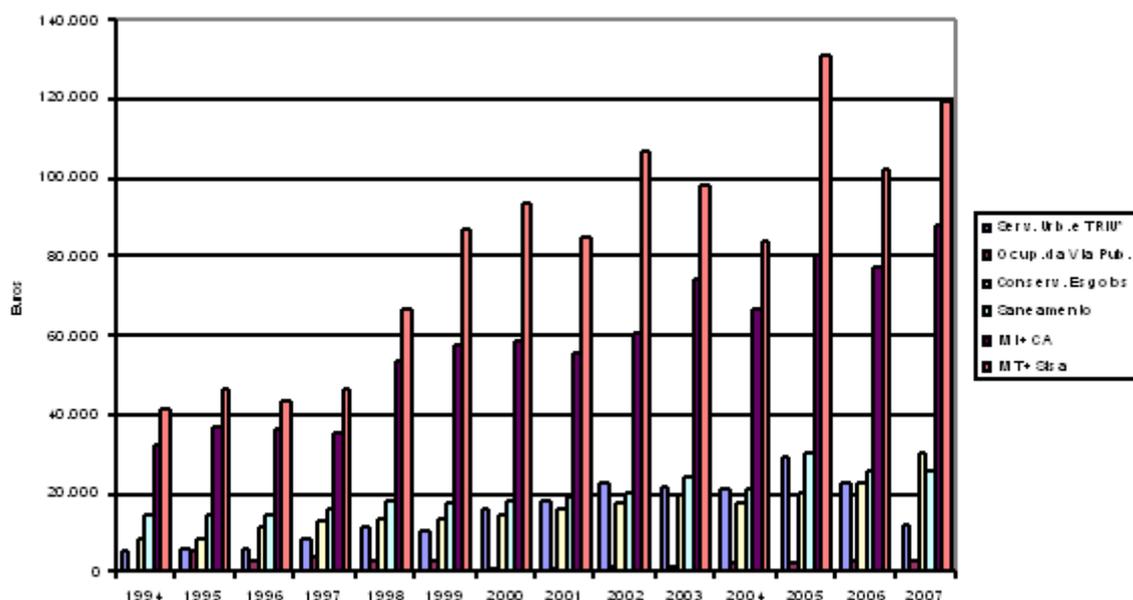


Figura 22 – Receitas da CML relacionadas com o urbanismo

Fonte: REOT

Economia do conhecimento

Em matéria de acesso a infra-estruturas de TIC e taxas de utilização respectivas, a AML apresenta desempenhos superiores à média nacional, como se constata pela análise dos indicadores da sociedade de informação do INE (Figura 23), para os quais o concelho de Lisboa certamente contribuiu²⁰.

No entanto, à escala europeia, os mesmos indicadores mantêm, apesar da tendência de crescimento nacional, valores significativamente abaixo da média, como se pode constatar pela análise do Quadro 31, evidenciando a fragilidade competitiva de Portugal em matéria de TIC.

²⁰ Este tipo de informação não se encontra desagregada por municípios.

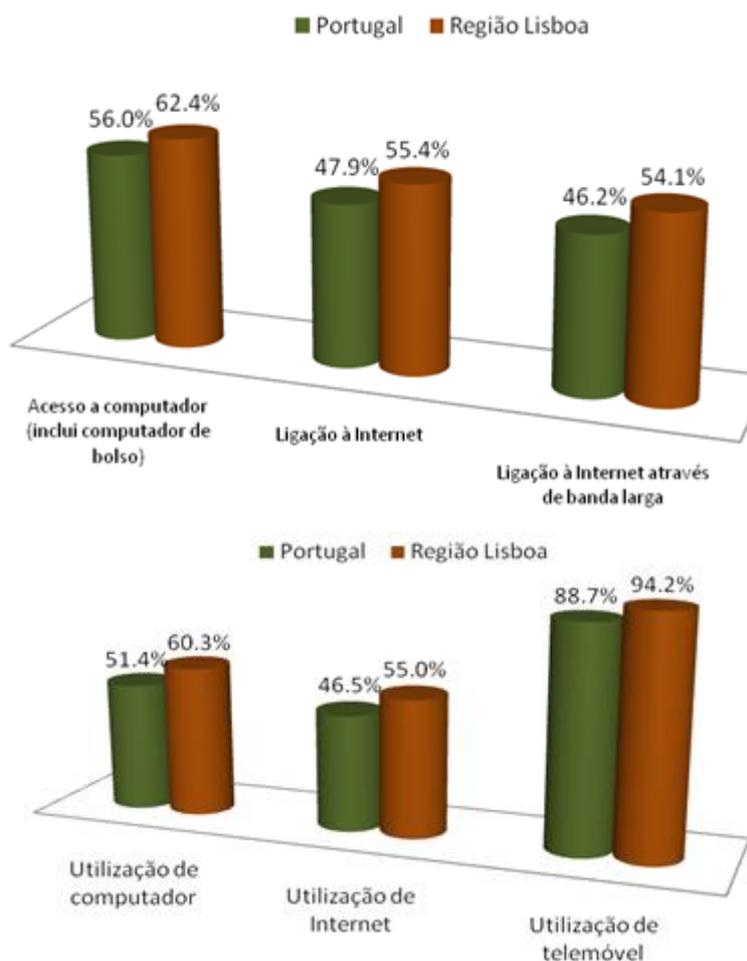


Figura 23 – Indicadores da sociedade de informação na família para a região de Lisboa (2009)

Fonte: INE

Quadro 31 – Indicadores da sociedade de informação da União Europeia

		2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Agregados domésticos com computador	UE27	x	x	51	58	60	64	67
	Portugal	27	38	41	42	45	48	50
Agregados domésticos com ligação à Internet	UE27	x	x	40	48	49	54	60
	Portugal	15	22	26	31	35	40	46
Agregados domésticos com ligação à Internet por banda larga	UE27	x	x	14	23	30	42	48
	Portugal		8	12	20	24	30	39
Utilização de computador	UE27	x	x	52	58	59	63	66
	Portugal	27	36	37	40	42	46	46
Utilizadores de Internet	UE27	x	x	44	51	52	57	61
	Portugal	19	26	29	32	36	40	42

Fonte: UMIC – Agência para a Sociedade do Conhecimento (MCTES)

Para uma análise mais profunda dos impactes das TIC na economia do conhecimento, seria importante perceber se o crescimento no acesso e taxa de utilização de TIC se tem reflectido em ganhos efectivos de produtividade, nomeadamente nos serviços administrativos e empresas, informação que não se encontra actualmente tratada e disponibilizada pelos centros de investigação competentes para o efeito.

Segundo a SWOT realizada no âmbito da revisão do PDM, Lisboa tem um potencial significativo para responder aos desafios actuais da economia do conhecimento, face à qualificação elevada da sua população em idade activa, encontrando-se em condições privilegiadas para aproveitar e dinamizar uma área ainda com grande margem de exploração em Portugal.

Dinâmica turística

A capacidade de alojamento turístico em Lisboa cresceu a um ritmo moderado entre 2002 e 2009 (**Erro! A origem da referência não foi encontrada.**), acompanhada por um crescimento semelhante do número de dormidas no mesmo período de tempo (Figura 25).

No entanto, nos últimos anos tem-se assistido a um decréscimo generalizado das taxas de ocupação em estabelecimentos hoteleiros (Figura 26). Segundo o Turismo de Portugal, as taxas de ocupação por quarto baixaram 1,9% entre 2007 e 2008 em Portugal, o que é indicativo de uma tendência de redução da procura turística, com maiores repercussões na AML, que conta com um decréscimo de 4%, para o qual o concelho de Lisboa certamente contribuiu²¹. Esta tendência de redução dos fluxos turísticos é previsível face à crise económica internacional, devendo manter-se enquanto esta perdurar.



Figura 24 – Capacidade de alojamento nos estabelecimentos hoteleiros em Lisboa

Fonte: INE

²¹ Este tipo de informação não se encontra desagregada por municípios.

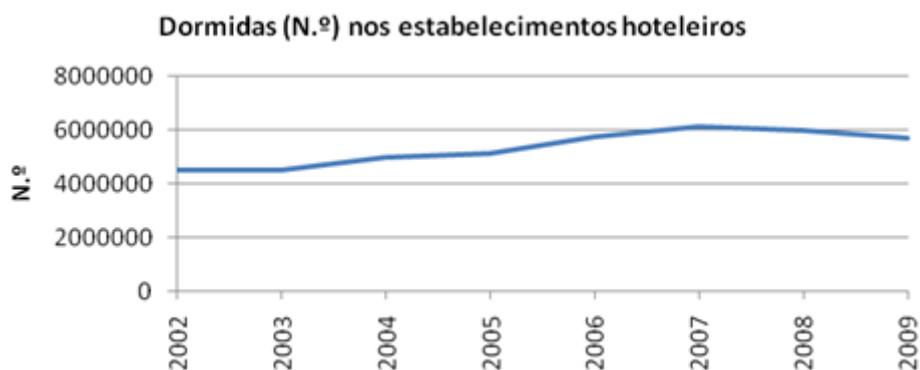


Figura 25 – Número de dormidas nos estabelecimentos hoteleiros em Lisboa

Fonte: INE

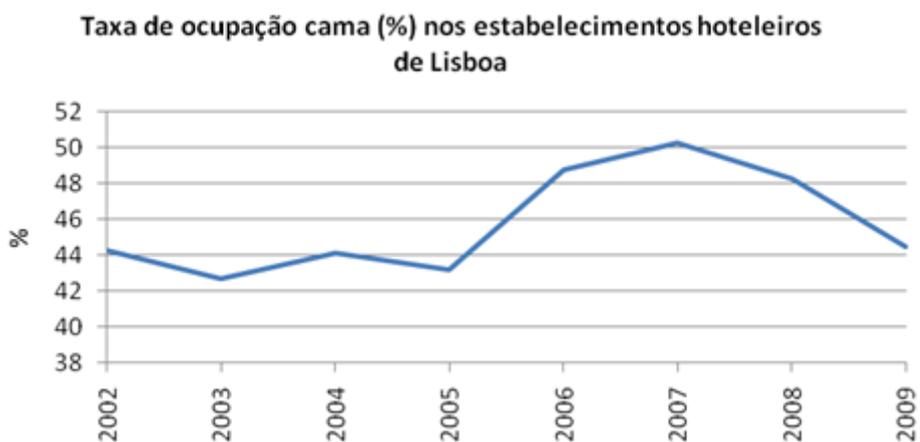


Figura 26 – Taxa de ocupação cama nos estabelecimentos hoteleiros em Lisboa

Fonte: INE

A SWOT realizada no âmbito da revisão do PDM alerta ainda para a evidente falta de articulação entre o turismo e os valores culturais e de urbanidade da cidade de Lisboa, identificando alguns aspectos críticos:

- Existência de alguns Bairros históricos “fora dos roteiros” turísticos e culturais;
- Dificuldade de articulação entre as actividades culturais e a “vida urbana” (comércio, cafés e restauração, segurança, ...);
- Insuficiente esforço de *Marketing* Territorial do Município de Lisboa, na promoção da Marca Lisboa;
- Inexistência de uma sinalética turística da cidade com mobiliário urbano coerente, uniforme e com *design* de qualidade.

Capacidade de inovação

Lisboa tem tido um crescimento positivo relativamente aos níveis de instrução da população residente, possuindo um carácter mais qualificado que a sua área metropolitana, no qual se destaca o acentuado crescimento da população com qualificações elevadas, como se constata pelo aumento de indivíduos com qualificação superior, que cresceu de 14% em 1991 para 25% em 2001 (Quadro 32).

Quadro 32 – Nível de instrução da população residente em Lisboa e AML

	Lisboa				AML	
	1991	%	2001	%	2001	%
População residente	663.394	100,0	564.657	100,0	2.661.850	100,0
Nenhum nível de ensino	72.914	11,0	49.379	8,7	265.155	10,0
1º ciclo Ensino Básico	244.644	36,9	155.935	27,6	757.790	28,5
2º ciclo Ensino Básico	59.605	9,0	46.247	8,2	252.792	9,5
3º ciclo Ensino Básico	86.497	13,0	54.044	9,6	301.786	11,3
Ensino Secundário	90.262	13,6	99.554	17,6	571.222	21,5
Ensino Médio	16.970	2,6	11.588	2,1	35.500	1,3
Ensino Superior	92.502	13,9	139.182	24,6	434.350	16,3
A frequentar ensino	127.421	19,2	100.560	17,8	499.393	18,8

Fonte: REOT

Ao nível da intensidade de inovação, a AML apresenta um desempenho abaixo da média nacional em praticamente todos os sectores, com excepção para a intensidade de inovação no sector da construção, como se constata pela análise do Quadro 33, apesar de ser a região com maior percentagem de empregados em actividades de I&D (1,24% contra 0,77% ao nível nacional em 2001 segundo dados do Eurostat), indiciando um subaproveitamento da capacidade de inovação na AML, na qual se inclui o concelho de Lisboa²². Contudo, o volume de negócios resultantes da venda de produtos novos encontra-se acima da média nacional, com excepção do sector da indústria.

Quadro 33 – Indicadores de inovação empresarial segundo as actividades económicas (2006-2008)

	Intensidade de inovação				Volume de negócios resultantes da venda de produtos novos			
	Total	Indústria	Construção	Serviços	Total	Indústria	Construção	Serviços
Portugal	1.3	1.9	0.3	1.0	22.3	24.7	45.8	20.7
AML	0.9	0.9	0.3	0.9	23.1	24.6	65.6	22.0

Fonte: INE

²² Este tipo de informação não se encontra desagregada por municípios.

A SWOT realizada no âmbito da revisão do PDM confirma a capacidade de Lisboa nesta matéria, salientando a existência de funções económicas relevantes para a inovação e a presença de diversas redes internacionais nesta área. A mesma SWOT realça ainda a capacitação existente em Lisboa de agentes e instituições na captação e organização de eventos com elevada projecção internacional, o que deixa antever uma boa capacidade de acolhimento de convenções e congressos ligados à inovação e I&D.

6.5.2 Análise SWOT

Pontos Fortes	Pontos Fracos
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Crescimento moderado mas constante na capacidade de alojamento turístico em Lisboa e no número de dormidas entre 1998 e 2006 ▪ Qualificação elevada da população em idade activa, com crescimento positivo dos níveis de instrução da população residente ▪ Existência de funções económicas relevantes para a inovação e presença de diversas redes internacionais em I&D ▪ Nível de capacitação dos agentes e instituições em Lisboa na captação e organização de eventos com elevada projecção internacional ▪ Capacidade de acolhimento de convenções e congressos ligados à inovação e I&D 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Decréscimo sistemático do número de empresas em Lisboa desde 1999 ▪ Perda de peso económico de Lisboa ao nível nacional e metropolitano entre 1999 e 2006 ▪ Custo elevado e frequente inadequação das instalações associadas a actividades de serviços, logística e distribuição ▪ Falta de espaços infraestruturados para a atracção de <i>start-ups</i> de base tecnológica e indústrias criativas ▪ Burocracia excessiva associada aos processos de investimento ▪ Aumento do peso dos impostos urbanísticos nas receitas da CML e sua influência na atractividade empresarial ▪ Saída de empresas para municípios da região com oferta de solo infraestruturado a preços mais baixos, com reflexo na dinâmica de emprego na cidade ▪ Decréscimo generalizado das taxas de ocupação em estabelecimentos hoteleiros nos últimos anos ▪ Falta de articulação entre o turismo e os valores culturais e de urbanidade da cidade ▪ Saturação do aeroporto de Lisboa e ligações ferroviárias internacionais pouco eficientes
Oportunidades	Ameaças
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Acesso a infra-estruturas de TIC e taxas de utilização respectivas na AML acima da média nacional ▪ AML como região com maior percentagem de empregados em actividades de I&D ao nível nacional ▪ Esforço de investimento em infra-estruturas e sistemas de transporte ▪ Melhoria da acessibilidade internacional de Lisboa por via da construção das novas acessibilidades (NAL, AVF) 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Acesso a infra-estruturas de TIC e taxas de utilização respectivas em Portugal significativamente abaixo da média europeia, revelando fragilidade competitiva do país em matéria de TIC ▪ Redução da procura turística face à crise económica internacional ▪ Desempenho da AML abaixo da média nacional em todos os sectores de inovação empresarial, excepto da construção

6.5.3 Avaliação das opções estratégicas

Quadro 34 – Avaliação de oportunidades e riscos das LE para o FCD Vitalidade económica, realizada em Julho de 2009

LE	FCD#5 Vitalidade económica			
	Atractividade empresarial	Economia do conhecimento	Dinâmica turística	Capacidade de inovação
1.a	<p>+ -</p> <p>Reforço das infra-estruturas e redes de internacionalização</p> <p>Omissão relativa à incerteza associada aos efeitos económicos da deslocalização do aeroporto de Lisboa para fora do Concelho</p>	<p>+</p> <p>Estímulo à participação em redes de produção e troca de conhecimento</p>	<p>+ -</p> <p>Promoção das condições de internacionalização</p> <p>Ausência de estratégias para a promoção de parcerias turísticas internacionais (e.g. roteiros inter-cidades)</p>	<p>+ -</p> <p>Promoção de parcerias internacionais (lato sensu)</p> <p>Ausência de estratégias específicas para a promoção de parcerias no sector da inovação e I&D</p>
1.b	<p>+ -</p> <p>Aposta estratégica na inversão da tendência de deslocalização empresarial</p> <p>Estratégias de concretização territorial insuficientes (e.g. incentivos fiscais)</p>	<p>+ -</p> <p>Promoção de actividades da economia do conhecimento</p> <p>Ausência de estratégias de qualificação dos recursos humanos como estratégia complementar à aposta na oferta infraestrutural</p>	<p>\emptyset</p>	<p>+ -</p> <p>Promoção das condições de atractividade para actividades ligadas à inovação</p> <p>Ausência de estratégias de promoção da cooperação entre o sistema de I&D e o sector empresarial</p>
1.c	<p>+ -</p> <p>Aposta estratégica na atracção de novos centros de decisão económica</p> <p>Estratégias de concretização territorial insuficientes (e.g. dinamização de clusters de implantação territorial)</p>	<p>+</p> <p>Promoção da economia do conhecimento em torno das actividades culturais</p>	<p>+</p> <p>Dinamização do sector turístico em torno das actividades culturais</p>	<p>\emptyset</p>
1.d	<p>+</p> <p>Dinamização de novas actividades económicas associadas à valorização da multiculturalidade</p>	<p>\emptyset</p>	<p>+</p> <p>Valorização da vocação cosmopolita e multicultural na identidade turística de Lisboa,</p> <p>Insuficiente valorização do Rio Tejo enquanto factor de diferenciação turística de Lisboa</p>	<p>+</p> <p>Promoção (indirecta) de actividades inovadoras e diferenciadoras associadas à vocação multicultural de Lisboa</p>
2.a	<p>+</p> <p>Dinamização dos projectos de reabilitação urbana</p> <p>Ausência de estratégias específicas de promoção do mercado de arrendamento enquanto factor de valorização económica da cidade consolidada</p>	<p>+</p> <p>Dinamização da indústria criativa nos bairros históricos</p>	<p>+</p> <p>Estímulo à qualificação da paisagem e vivência urbanas</p>	<p>+</p> <p>Promoção de actividades criativas em torno dos bairros históricos (clusters territoriais para a indústria criativa)</p>

LE	FCD#5 Vitalidade económica			
	Atractividade empresarial	Economia do conhecimento	Dinâmica turística	Capacidade de inovação
2.b	<p>+</p> <p>Promoção de projectos de intervenção e reconversão urbana</p> <p>Ausência de estratégias específicas de dinamização das funções económicas dos espaços a colmatar e/ou reverter</p>	<p>\emptyset</p>	<p>-</p> <p>Ausência de critérios de compatibilização e/ou potenciação de novos projectos urbanísticos com as dinâmicas turísticas da cidade</p>	<p>-</p> <p>Ausência de orientações para o aproveitamento de espaços industriais a reverter para a instalação de indústrias criativas e culturais</p>
3.a	<p>+</p> <p>Promoção das condições de acesso, mobilidade e atracção empresarial à escala metropolitana</p>	<p>+</p> <p>Melhoria das condições de acesso à Internet em espaços públicos</p>	<p>+</p> <p>Melhoria das condições de mobilidade urbana</p>	<p>\emptyset</p>
3.b	<p>\emptyset</p>	<p>\emptyset</p>	<p>\emptyset</p>	<p>\emptyset</p>
3.c	<p>+</p> <p>Atractividade de empresas que se queiram associar a novos conceitos de sustentabilidade urbana</p>	<p>\emptyset</p>	<p>+</p> <p>Promoção de soluções mais sustentáveis de fruição urbana (melhoria da atractividade turística)</p>	<p>\emptyset</p>
3.d	<p>+ -</p> <p>Qualificação urbana de novos espaços de acolhimento</p> <p>Ausência de critérios de dinamização das funções económicas em novos espaços urbanos</p>	<p>\emptyset</p>	<p>-</p> <p>Ausência de critérios de compatibilização e/ou potenciação de novos projectos urbanísticos com as dinâmicas turísticas da cidade</p>	<p>\emptyset</p>
3.e	<p>\emptyset</p>	<p>+</p> <p>Dinamização de processos de produção participada de conhecimento (incluindo o conhecimento não técnico)</p>	<p>\emptyset</p>	<p>\emptyset</p>

6.5.3 Avaliação do modelo territorial

No Quadro 35 apresenta-se a matriz de avaliação das estratégias subjacentes ao modelo territorial do PDM-L em relação ao FCD *Vitalidade económica*, interpretando-as do ponto de vista de oportunidades, podendo estas ser significativas (\uparrow) ou predominantes sobre os riscos (\nearrow) e riscos, podendo estes ser igualmente significativos (\downarrow) ou predominantes sobre as oportunidades (\searrow). Assinala-se igualmente quando uma estratégia não tem relação significativa com o FCD em causa (\leftrightarrow).

Quadro 35 – Avaliação de oportunidades e riscos das estratégias subjacentes ao modelo territorial do PDML para o FCD *Vitalidade económica*

Estratégias	FCD#5 Vitalidade económica			
	Atractividade empresarial	Economia do conhecimento	Dinâmica turística	Capacidade de inovação
A1	\leftrightarrow	\leftrightarrow	\nearrow	\leftrightarrow
A2	\nearrow	\leftrightarrow	\nearrow	\leftrightarrow
A3	\leftrightarrow	\leftrightarrow	\leftrightarrow	\leftrightarrow
B1	\searrow	\leftrightarrow	\nearrow	\leftrightarrow
B2	\searrow	\leftrightarrow	\nearrow	\leftrightarrow
B3	\leftrightarrow	\leftrightarrow	\nearrow	\leftrightarrow
B4	\nearrow	\leftrightarrow	\nearrow	\leftrightarrow
C1	\nearrow	\leftrightarrow	\nearrow	\leftrightarrow
C2	\nearrow	\leftrightarrow	\nearrow	\leftrightarrow
C3	\searrow	\leftrightarrow	\nearrow	\leftrightarrow
D1	\nearrow	\leftrightarrow	\nearrow	\nearrow
D2	\leftrightarrow	\leftrightarrow	\leftrightarrow	\leftrightarrow
E1	\leftrightarrow	\leftrightarrow	\searrow	\leftrightarrow
E2	\leftrightarrow	\leftrightarrow	\leftrightarrow	\leftrightarrow
F1	\leftrightarrow	\leftrightarrow	\leftrightarrow	\leftrightarrow
F2	\leftrightarrow	\leftrightarrow	\leftrightarrow	\leftrightarrow
G1	\nearrow	\searrow	\nearrow	\nearrow
G2	\nearrow	\leftrightarrow	\nearrow	\leftrightarrow
H1	\nearrow	\leftrightarrow	\nearrow	\nearrow
H2	\uparrow	\leftrightarrow	\leftrightarrow	\uparrow
H3	\leftrightarrow	\leftrightarrow	\leftrightarrow	\leftrightarrow
I1	\nearrow	\searrow	\nearrow	\nearrow
J1	\uparrow	\leftrightarrow	\leftrightarrow	\leftrightarrow
J2	\uparrow	\leftrightarrow	\uparrow	\leftrightarrow

Legenda: (\uparrow) Oportunidades significativas (\nearrow) Oportunidades predominam sobre os riscos; (\downarrow) Riscos significativos; (\searrow) Riscos predominam sobre as oportunidades; (\leftrightarrow) Sem relação

Atractividade empresarial

A atracção de empresas e promoção de emprego são questões críticas para a revitalização da cidade, como destacado pela análise tendencial, verificando-se o seu reconhecimento ao nível das linhas estratégicas da proposta de plano, onde se determina inclusivamente a disponibilização de solo infra-estruturado a preços competitivos enquanto forma de ultrapassar esses estrangulamentos, bem como do regulamento, tendo sido introduzido um sistema multi-critério de avaliação do interesse municipal de operações urbanísticas, como parte da estratégia de gestão do parque habitacional (H2), que prevê situações de aumento do índice de edificabilidade em espaços de actividades económicas, à luz dos objectivos do Plano.

O modelo de desenvolvimento urbano preconizado pela proposta de plano assente na constituição de polaridades urbanas (G1), em associação à priorização de áreas críticas para regeneração (H1), prevê claramente a emergência de pólos de actividade económica, tanto através da regeneração/reconversão de polaridades emergentes (e.g. Zona Ribeirinha Oriental), como na consolidação de existentes (e.g. Parque Tecnológico de Lisboa, Av. Marechal Gomes da Costa). Estas apostas de ordenamento são determinantes para fomentar a atractividade empresarial nestes pólos, o que deverá permitir gerar emprego, inverter a tendência de perda de peso económico de Lisboa ao nível nacional e metropolitano e gerar riqueza na cidade e no município. Deverá acautelar-se, contudo, que a riqueza assim gerada poderá ser igualmente canalizada para criar e garantir a qualidade do espaço urbano nessas polaridades, por forma a assegurar que o dinamismo resultante destas áreas não se traduz em acréscimo de pressões ambientais, designadamente ao nível da Estrutura Ecológica Municipal e de consumos (e.g. energia, água, produção de resíduos).

O modelo de gestão urbanística assente em UOPG com objectivos específicos (D1) é igualmente uma estratégia que concorre para fomentar a atractividade empresarial e a geração de emprego em Lisboa, uma vez que contribui para esclarecer os critérios de execução urbanística e, nesse sentido, enquadrar estrategicamente, e ao nível da gestão, as oportunidades de implantação empresarial, com destaque para os objectivos/estratégias das UOPG 1 (actividades económicas ligadas à I&D), UOPG 2 (potenciar atracção de emprego, designadamente ao nível das actividades criativas e da economia do conhecimento) e UOPG 4 (actividades terciárias especializadas). Esta estratégia de planeamento e gestão do espaço urbano assenta igualmente num modelo de ordenamento centrado na multifuncionalidade e flexibilização dos usos urbanos (I1), que deverá abrir novas oportunidades de implantação de actividades económicas, na medida em que, por um lado, aumenta a capacidade de dinamização da iniciativa privada, e por outro lado, contribui para uma maior complementaridade entre o uso residencial e económico.

Ainda a referir neste âmbito é a estratégia de redução do consumo e da intensidade energética na cidade (J!), que, ao promover a eficiência energético-ambiental em

práticas de planeamento territorial, nomeadamente ao nível do edificado e de desenho urbano, pode contribuir para fomentar a atractividade empresarial e gerar novas oportunidades de negócio. Para esta oportunidade é igualmente importante a identificação de uma estratégia de combate às alterações climáticas para a cidade, através da adopção de medidas de mitigação e adaptação (J2), uma vez que possibilita o seu reconhecimento e incorporação por parte do sector privado.

Verifica-se igualmente que este modelo de planeamento e gestão urbana encontra-se articulado com o desenvolvimento do sistema de mobilidade (B1 e B4), componente essencial para potenciar e consolidar a actividade económica. A estruturação e hierarquização do sistema viário em particular (B1) é determinante para a instalação de novas actividades económicas, nomeadamente nas áreas actualmente mais fragmentadas, constituindo uma oportunidade para aumentar a atractividade empresarial das áreas assim estruturadas, desde que fiquem asseguradas as condições de mobilidade associadas ao aumento expectável da procura. Para isto muito contribui o acesso e atractividade do sistema de TC, como alternativa viável ao uso de TI, em particular através do reforço das interfaces multimodais e parques dissuasores, em articulação com os tecidos urbanos envolventes (B4). Ainda com relação à estratégia de hierarquização e articulação da rede de mobilidade com as novas acessibilidades (B1), nomeadamente o comboio de alta velocidade, ligação ao NAL e TTT, esta contribui igualmente para aumentar a facilidade de acesso à cidade e, nesse sentido, aumentar a atractividade para a instalação de novas actividades económicas. No entanto, como referido no FCD 3 Mobilidade, esta oportunidade pode ser dirimida pelo aumento potencial dos fluxos de entrada automóvel em Lisboa gerados pela TTT, contribuindo para o agravamento dos congestionamentos internos, o que atenuaria significativamente o potencial de atractividade para a instalação de novas empresas.

Por outro lado, e ainda referente às estratégias associadas ao sistema de mobilidade, salienta-se que a estratégia de moderação do tráfego de atravessamento dos bairros (B2) pode constituir um risco para a atractividade empresarial, caso não sejam asseguradas condições de acesso fácil aos bairros afectados, principalmente nas zonas eminentemente terciárias em declínio, como é exemplo a baixa lisboeta. Neste contexto, torna-se relevante que o Plano mantenha a intenção de posicionar os grandes eixos de actividade e atracção económica na periferia dos bairros afectados pelas medidas decorrentes desta estratégia. Por outro lado, os perfis de atractividade empresarial nestas zonas deverão ser redefinidos estrategicamente em função dos condicionamentos de mobilidade, de modo a privilegiar as actividades económicas compatíveis (ex. pequeno comércio). Esta orientação é, de resto, reconhecida nas linhas estratégicas da proposta de Plano, onde se determina a necessidade de consolidar as centralidades numa lógica de bairro, favorecendo o comércio a retalho e serviços de proximidade.

A atractividade empresarial deverá ainda beneficiar, ainda que de forma indirecta, das estratégias de qualificação e preservação da estrutura ecológica, histórica, paisagística

e ribeirinha da cidade (A2, C1, C2 e G2), principalmente nas actividades mais dependentes das vantagens estratégicas da capitalidade e imagem cultural e paisagística de Lisboa. A imagem da cidade de Lisboa como estratégia de marketing é crucial na atractividade de novas actividades e na retenção das existentes. Assim, no contexto da identidade e património, salienta-se a ausência de uma estratégia territorial concertada que considere a importância do património e dinamização cultural na vitalidade económica de Lisboa, e que projecte os seus elementos de valorização para o reforço da competitividade de Lisboa. A estratégia de preservação da estrutura patrimonial (C3) é um exemplo desta falta de enquadramento estratégico, não sendo clara em relação ao modelo de dinamização de parcerias público-privadas na valorização económica do património - apesar desta medida estar identificada nas linhas estratégicas do PDML -, que permita garantir a capacidade de sustentação e promoção de algumas valências patrimoniais e culturais da cidade (numa lógica de ganho-ganho).

Neste contexto da atractividade empresarial salienta-se ainda a ausência de estratégias de articulação do modelo territorial com o Porto de Lisboa, que dinamiza um sector com potencial de expansão, devido ao ressurgimento da importância estratégica do transporte marítimo no contexto europeu e internacional, e que tem um efeito potencial multiplicador na economia local, regional e nacional.

Economia do conhecimento

No contexto da economia do conhecimento, o PDML identifica nas suas linhas estratégicas a construção de uma rede digital de alto débito em áreas de elevada concentração de unidades de ciência e tecnologia e actividades económicas criativas e intensivas em conhecimento, a disponibilização de espaços para actividades da economia do conhecimento e indústrias criativas e o reforço de banda larga *wireless* em espaços públicos. Estas acções são particularmente relevantes no âmbito da aposta em novas polaridades urbanas (G1), na medida em que são determinantes para o desenvolvimento de espaços de excelência em termos de investigação, capacidade de inovação e produtividade económica. Saliente-se contudo a ausência de uma estratégia para o reforço geral da cobertura da rede de conectividade digital e promoção da utilização de TIC, o que contribuiria também para suportar a aposta na multifuncionalidade dos espaços urbanos (I1), e para a atracção abrangente de actividades ligadas à economia do conhecimento.

Dinâmica turística

A estratégia de promoção do contínuo ecológico em articulação com os espaços públicos verdes (A1 e A2), a par das estratégias de combate às alterações climáticas

(J2), articulação com as novas acessibilidades, moderação de tráfego de atravessamento, criação de uma rede de mobilidade suave e de dissuasão do recurso ao TI (principalmente nas zonas mais turísticas (B1, B2, B3, B4), contribuem de uma maneira geral para melhorar a vivência e fruição urbana e, desse modo, para aumentar a atractividade turística da cidade.

As estratégias de qualificação e preservação das áreas históricas, valorização da relação da cidade com o rio e de integração no espaço urbano da estrutura patrimonial municipal (C1, C2, C3) contribuem para a preservação dos valores patrimoniais com expressão turística, pese embora o PDML não reconhecer o potencial turístico do património natural da cidade, nomeadamente no contexto da valorização dos sistemas naturais (A1 e A2), não apresentando uma estratégia que permita articular igualmente os sectores turísticos e culturais com os valores naturais presentes.

A definição de um modelo de urbanização através de UOPG (D1) contribui para potenciar as valências turísticas das zonas da cidade que já as possuem ou então que ainda estão subaproveitadas nesse sentido, nomeadamente aquelas que se encontram fora dos percursos turísticos fundamentais, caso da UOPG 3 (Almirante Reis/Roma), que abrange uma zona desfavorecida em termos de requalificação urbanística, e que concentra valores de multiculturalidade e cosmopolitismo ainda por explorar turisticamente. Para as UOPG 7 (Centro Histórico), 8 (Campo de Ourique/Santos) e 9 (Ocidental) o PDML também prevê medidas de dinamização turística que visam consolidar e reforçar o potencial turístico existente nestas zonas, com destaque particular para os objectivos programados para a frente ribeirinha. Neste sentido, concorre igualmente a estratégia de requalificação da frente ribeirinha (G2), através da ampliação dos espaços públicos ribeirinhos, que contribui para promover funções ligadas ao recreio e lazer e turismo, particularmente na Zona Monumental de Ajuda/Belém, bem como a estratégia de flexibilização dos usos nos diversos sectores urbanos (I1) que contribui para dinamizar, e regulamentar, o uso turístico na zona ribeirinha da cidade, nomeadamente nas zonas qualificadas como espaços consolidados de usos especiais de infra-estruturas e espaços consolidados (e a consolidar) de usos especiais ribeirinhos.

Na mesma linha, a estratégia de priorização de áreas críticas de regeneração urbana (H1) contribui para a revitalização do espaço público nalguns eixos da cidade, com destaque particular para o reforço da função turística, entre outras, na área histórica central de Lisboa. Ainda a destacar é o reforço da capacidade hoteleira da área envolvente à Estação do Oriente, previsto pela aposta em novas polaridades urbanas (G1), que deverá permitir consolidar esta zona enquanto pólo de atractividade turística.

Como potencial risco para a fruição turística das zonas eminentemente turísticas da cidade, salienta-se a ausência de critérios específicos de gestão do ruído nestas zonas, sendo que a estratégia de gestão e adequação dos níveis de ruído (E1) aos usos do solo

é apenas suportada pelos requisitos legais, o que pode contribuir para a pouca atractividade de algumas zonas da cidade com potencial turístico, como é o caso paradigmático da Av. da Liberdade.

Importa ainda referir a ausência de medidas do PDML que responda à lacuna identificada no REOT de “inexistência de uma sinalética turística da cidade com mobiliário urbano coerente, uniforme e com *design* de qualidade” que actualmente desfavorece as condições de fruição turística da cidade no seu conjunto.

Capacidade de inovação

No âmbito da capacidade de inovação do município, as estratégias de criação de novas polaridades urbanas e requalificação da zona ribeirinha (G1 e G2), bem como a aposta na multifuncionalidade dos espaços (I1) e a estratégia de priorização de áreas críticas de regeneração urbana (H1) conjugam-se de forma a consolidar centralidades com vocação para actividades de cariz tecnológico e contribuem deste modo para a dinamização de actividades ligadas à I&D na cidade.

Estas apostas são inclusivamente suportadas pelo modelo de programação urbanística (D1) através da execução de algumas UOPG: UOPG 1 (expansão do Parque Tecnológico da Lisópolis com dinamização de actividades económicas ligadas à I&D) e UOPG 3 (afecção de equipamentos para actividades de I&D). Refira-se, a este respeito, que a proposta do Plano considera inclusivamente no seu regulamento, no âmbito da estratégia de gestão do parque habitacional (H2), a possibilidade dos planos de urbanização e de pormenor e das unidades de execução poderem adoptar soluções indutoras da fixação de actividades terciárias com capacidade de inovação e de investigação e desenvolvimento (e.g. redução de taxas e de encargos fiscais) em condições a fixar em regulamento municipal, o que deverá potenciar a atracção de empresas com cariz tecnológico e portanto fomentar igualmente a capacidade de inovação da cidade. A própria gestão urbanística da CML passará pelo estabelecimento de um sistema de informação e comunicação informático, que integrará os vários serviços e a informação municipal a vários níveis, o que demonstra que esta aposta na inovação se traduz ao nível interno igualmente.

6.5.4 Directrizes para seguimento

Apresenta-se no Quadro 36 as directrizes de seguimento para o FCD Vitalidade económica, que constituem oportunidades de reduzir ou evitar alguns riscos potenciais inerentes ao modelo territorial, considerados mais relevantes no âmbito da presente AAE.

Quadro 36 – Directrizes para seguimento para o FCD#5

FCD#5 VITALIDADE ECONÓMICA
Directrizes para planeamento e gestão
Desenvolver um estudo de análise económica sobre os efeitos da construção da TTT na economia da cidade e respectivas medidas de gestão adaptativa
Definir os perfis de atractividade empresarial para as zonas condicionadas ao trânsito, de modo a aproveitar as oportunidades económicas decorrentes desse condicionamento (novas centralidades económicas)
Dinamizar parcerias público-privadas para a valorização do património e identidade cultural da cidade
Desenvolver estudos prospectivos e planos respectivos de intervenção territorial para a dinamização dos <i>clusters</i> económicos que suportam a estratégia do PDML (e.g. moderna logística, economia do conhecimento, turismo, telecomunicações)
Implementar as medidas previstas na estratégia de desenvolvimento territorial do PDML relativas à construção de uma rede de alto débito em áreas de localização empresarial, reforço da banda larga <i>wireless</i> e disponibilização de espaços para actividades da economia do conhecimento e indústria criativa
Desenvolver uma estratégia de <i>marketing</i> turístico em articulação com as actividades culturais e valores patrimoniais, de modo a potenciar sinergias económicas
Reforçar a aposta de requalificação do espaço público e inclusão social nos bairros associados a valências multiculturais de diferenciação turística (e.g. Arroios)
Estabelecer medidas de controlo do ruído em zonas eminentemente turísticas
Implementar uma estrutura de sinalética turística e mobiliário urbano coerente e com <i>design</i> de qualidade de modo a melhorar a capacidade de fruição turística da cidade
Desenvolver uma estratégia de promoção e intensificação da capacidade de inovação económica em Lisboa, eventualmente associada a um Plano de Crescimento da cidade
Articular as estratégias e intervenções territoriais com a dinâmica marítimo-portuária de Lisboa, de modo a reforçar o peso económico deste sector à escala local
Monitorizar a utilização de incentivos à fixação de actividades terciárias com capacidade de inovação e de investigação e desenvolvimento
Desenvolver um índice de atractividade empresarial de análise local, a aplicar em particular nas áreas fragmentadas a reestruturar
Monitorizar os efeitos da aplicação dos impostos municipais na atractividade e dinâmica empresarial
Monitorizar a evolução dos níveis de produtividade decorrentes da utilização de TIC nos serviços municipais
Monitorizar as motivações turísticas e nível de satisfação dos visitantes de Lisboa

FCD#5 VITALIDADE ECONÓMICA

Indicadores para monitorização (além dos contemplados no plano)

Número de parcerias público-privadas para a valorização do património e identidade cultural da cidade

Implementação de sinalética turística e mobiliário urbano de qualidade com vista a potenciar as condições de fruição turística da cidade

Níveis de ruído em zonas turísticas

Utilização de incentivos à fixação de actividades terciárias com capacidade de inovação e de investigação e desenvolvimento

Utilização de créditos com vista a aumentar o índice de edificabilidade em espaços de actividades económicas

Directrizes de governança

CML	<p>Assegurar a articulação estratégica com os sectores económicos de regulação pública</p> <p>Incentivar o estabelecimento de parcerias público-privadas</p> <p>Promover a implementação de estratégias para a competitividade e sustentabilidade no município</p>
Organismos sectoriais da Administração Pública	<p>Contribuir para a articulação e cooperação institucional, promovendo a criação de plataformas colaborativas e a monitorização e disponibilização da informação relacionada com as suas áreas de competência</p>
APL	<p>Reforçar a articulação e cooperação estratégica com a C.M.L., nomeadamente ao nível da gestão dos espaços ribeirinhos, qualificação ambiental e estratégias de competitividade municipais</p>
População em geral	<p>Participar nos processos de consulta pública no âmbito das acções estratégicas de planeamento e avaliação ambiental</p> <p>Ter iniciativas individuais e comunitárias proactivas em relação à valorização sustentável dos recursos económicos do município</p>

6.6 Modelo de governação

6.6.1 Análise tendencial

Gestão adaptativa

A SWOT realizada no âmbito do PDM de Lisboa reconhece vários estrangulamentos ao nível da gestão municipal, nomeadamente o desajustamento da divisão administrativa intra-concelhia, demasiado dispersa, relativamente às dinâmicas urbanas actuais, assim como a burocracia excessiva que afasta os “investidores” e obstrui a participação dos cidadãos.

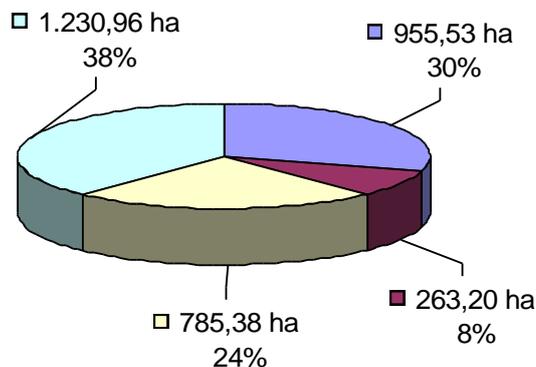
Para contrariar esta situação, o município de Lisboa implementou em 2008 o Programa de Simplificação de Práticas, Procedimentos e Regulamentos Administrativos na Câmara Municipal de Lisboa (SIMPLIS). Esta iniciativa resultou de uma reflexão colectiva e de propostas de melhoria apresentadas pelos serviços municipais e pelos cidadãos. Do conjunto de medidas implementadas no âmbito do SIMPLIS, 21% destinam-se a fomentar o exercício de uma cidadania activa e responsável e 32% a facilitar a vida aos cidadãos no seu dia-a-dia no relacionamento com os serviços municipais. Os restantes 47% destinam-se a melhorar a organização e funcionamento da estrutura de gestão municipal. Uma das medidas mais relevantes ao nível da gestão adaptativa consistiu na implementação de serviços de atendimento concentrado, nomeadamente o serviço de atendimento *on line*, a funcionar desde Julho de 2008, e mais recentemente, desde 6 de Julho do ano corrente, a implementação do Balcão Único de Atendimento²³, que presta um conjunto de serviços de atendimento especializado na área urbanística e atendimento multi-serviços de forma mais célere (“serviços na hora”), estimando-se que este conjunto de acções venha a melhorar significativamente as taxas de resposta de atendimento.

Outra questão importante tem que ver com a eficácia dos mecanismos de programação e execução do solo, nomeadamente em relação ao previsto no PDM em vigor para as várias Unidades Operativas de Planeamento (UOP). Como se pode constatar pela análise da Figura 27, verifica-se que em 2008, e decorridos 14 anos de vigência do actual PDM, apenas 54% das áreas das UOP estão cobertas por PMOT, dos quais apenas 30% estão em vigor, prevalecendo cerca de 40% da área sem planeamento, o que revela uma notória falta de eficácia ao nível da execução e conclusão dos objectivos previstos de programação do solo.

²³ A funcionar no Campo Grande.

Planeamento Urbano nas UOP's (3235,07 ha)

Aderência entre as ações de planeamento e as UOP's do PDM94: 61, 95%



- Planos Municipais de Ordenamento do Território em vigor (Aderência da Área PU ou PP com UOP)
- Compromissos Urbanísticos Municipais Estudos Urbanos (DMPU/DPU/DDU) (Aderência da área de estudo (DDU) com UOP)
- Planos Municipais de Ordenamento do Território em elaboração (Aderência da área do Plano em elaboração (DCIP) com UOP)
- Áreas nos UOPs sem aderência com qualquer planeamento urbanístico

Figura 27 – Percentagem de execução das UOP definidas no PDM de 1994

Fonte: REOT

Por último, salienta-se o condicionamento de gestão territorial a que o Município de Lisboa está subordinado, uma vez que cerca de 60% da área concelhia se encontra sujeita a decisões de nível central e/ou privado (em domínios diversos como nos transportes, cultura, gestão portuária, entre outros)²⁴. Esta situação é crítica do ponto de vista da capacidade de planeamento e gestão adaptativa local, confirmando a ameaça identificada na SWOT referente à intrusão do poder central na administração local.

Gestão do conhecimento

Um dos grandes problemas identificados em Lisboa ao nível da governança tem que ver com a falta de articulação dos serviços internos municipais, tal como destacado na SWOT realizada no âmbito da revisão do PDM, que alerta para o estrangulamento inerente ao funcionamento dos serviços numa lógica vertical com pouca articulação horizontal.

²⁴ Conforme indicação da Câmara Municipal de Lisboa

Esta dispersão de competências tem impedido a articulação dos sistemas de informação e monitorização do território municipal. Neste contexto a SWOT realizada no âmbito da revisão do PDM salienta a oportunidade gerada pelo desenvolvimento do REOT, que pode ser aproveitado para instituir um sistema de monitorização integrado das dinâmicas da cidade de Lisboa. Esta oportunidade é enfatizada no próprio REOT, que destaca o papel do instrumento para, por um lado, responder, em diferentes vertentes sectoriais, como é que se “comporta e evoluiu a Cidade”, e por outro lado, disponibilizar informação relevante para a definição de uma estratégia para a Cidade, e mesmo para a Área Metropolitana de Lisboa.

A presença de Lisboa em diversas redes internacionais na área da inovação e I&D é uma outra oportunidade identificada pela SWOT, numa perspectiva pró-activa de produção e gestão do conhecimento municipal, que deve ser potenciada.

Modelos de participação e envolvimento de agentes

Tal como identificado na SWOT realizada no âmbito da revisão do PDM, são múltiplos os actores dinâmicos com interesse nos assuntos da cidade. Neste contexto, o município tem apresentado níveis crescentes de participação pública, como enfatizado na mesma SWOT, decorrentes de um esforço de informação ao público e de introdução de mecanismos de participação, no âmbito de diversos processos de planeamento estratégico e urbano.

O desenvolvimento de um primeiro orçamento participativo para 2009 é a face mais evidente desse esforço de envolvimento dos cidadãos. Neste orçamento, os cidadãos não se limitaram a ter uma participação consultiva, decidindo sobre a alocação de 5M€ aos projectos mais votados de entre mais de 600 que propuseram, segundo relatório da Câmara Municipal de Lisboa²⁵, pese embora essa participação tenha ocorrido com maior incidência em estratos sociais com maiores níveis de instrução e rendimento.

Outras experiências têm sido bem sucedidas em matéria de descentralização de poderes, como a decisão em criar governos descentralizados da cidade por agrupamentos de freguesias, outro ponto forte identificado na SWOT.

Por último, é importante salientar o interesse na adopção de parcerias público-privadas em diversos domínios, tal como realçado na SWOT, na medida em que essa estratégia contribui para aliviar o peso administrativo da Câmara Municipal de Lisboa, integrando os interesses dos agentes privados ao serviço dos interesses municipais, numa lógica de co-responsabilização e envolvimento na administração do território municipal.

²⁵ Grandes opções do plano 2009-2012 (CML).

6.6.2 Análise SWOT

Pontos Fortes	Pontos Fracos
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Implementação do Programa de Simplificação de Práticas, Procedimentos e Regulamentos Administrativos na Câmara Municipal de Lisboa (SIMPLIS) ▪ Implementação recente de serviços de atendimento concentrado no âmbito do SIMPLIS e seu efeito nas taxas de resposta de atendimento ▪ Níveis crescentes de participação pública, decorrentes de um esforço de informação ao público e de introdução de mecanismos de participação (e.g. orçamento participativo) 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Desajustamento da divisão administrativa intra-concelhia face às dinâmicas urbanas actuais ▪ Burocracia excessiva enquanto factor de desincentivo à participação dos cidadãos no planeamento e gestão municipal ▪ Falta de eficácia dos mecanismos de programação e execução do solo ▪ Falta de articulação dos serviços internos municipais, nomeadamente ao nível dos sistemas de informação e monitorização do território municipal ▪ Falta de uma cultura de planeamento pró-activo
Oportunidades	Ameaças
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Desenvolvimento do REOT como oportunidade para instituir um sistema de monitorização integrado das dinâmicas da cidade de Lisboa ▪ Presença de Lisboa em diversas redes internacionais na área da inovação e I&D e potencial associado para a produção e gestão do conhecimento municipal ▪ Interesse na adopção PPP (parcerias público-privadas) em diversos domínios ▪ Adopção de <i>e-government</i> para modernizar serviços de gestão camarária (SIMPLIS) 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Condicionamento de gestão territorial devido à área concelhia que se encontra sujeita a decisões de nível central e/ou privado (em domínios diversos como nos transportes, cultura, gestão portuária, entre outros)

6.6.3 Avaliação das opções estratégicas

Quadro 37 – Avaliação de oportunidades e riscos das LE para o FCD Modelo de governação, realizada em Julho de 2009

LE	FCD#6 Modelo de governação		
	Gestão adaptativa	Gestão do conhecimento	Modelos de participação e envolvimento de agentes
1.a	<p>+ -</p> <p>Reforço das parcerias e alianças estratégicas para a partilha de experiências e troca de conhecimento</p> <p>Ausência de estratégias de concretização territorial dos compromissos assumidos (e.g. Pacto dos autarcas)</p>	<p>+</p> <p>Reforço das parcerias e alianças estratégicas para a troca de conhecimento</p>	<p>+</p> <p>Promoção do envolvimento de agentes em redes de parceria</p>
1.b	<p>∅</p>	<p>+ -</p> <p>Promoção das actividades intensivas em conhecimento</p> <p>Ausência de estratégias de promoção do conhecimento e inovação ao nível da administração local</p>	<p>-</p> <p>Ausência de orientações para a promoção de redes de participação entre sectores ligados à produção e utilização do conhecimento (e.g. redes para a inovação)</p>
1.c	<p>+ -</p> <p>Estímulo à qualificação das áreas de localização dos serviços públicos</p> <p>Ausência de estratégias de resposta ao condicionamento municipal em matéria de decisão política (aumento da incapacidade de governação local)</p>	<p>+</p> <p>Estímulo à cooperação com agentes culturais</p>	<p>+ -</p> <p>Promoção do envolvimento de agentes culturais nos processos de decisão</p> <p>Ausência de estratégias de articulação e envolvimento com outros sectores relevantes (e.g. turismo)</p>
1.d	<p>∅</p>	<p>+</p> <p>Promoção de outras culturas e conhecimentos numa perspectiva de incorporação identitária (multiculturalidade)</p>	<p>+ -</p> <p>Promoção e envolvimento dos imigrantes na projecção cultural e identitária de Lisboa</p> <p>Ausência de estratégias de articulação institucional com o sector do turismo para a criação de sinergias de projecção identitária</p>
2.a	<p>+ -</p> <p>Estímulo à simplificação de processos regulamentares e incentivo às parcerias público-privadas e fiscalização</p> <p>Ausência de orientações e critérios sobre a sustentabilidade financeira e de gestão associada às medidas de intervenção territorial (ausência de prioridades)</p>	<p>∅</p>	<p>+ -</p> <p>Promoção das parcerias para a reabilitação urbana (sensu lato)</p> <p>Ausência de orientações mais específicas para a formação de parcerias para a reabilitação urbana (quem, como)</p>

LE	FCD#6 Modelo de governação		
	Gestão adaptativa	Gestão do conhecimento	Modelos de participação e envolvimento de agentes
2.b	<p>+ -</p> <p>Incentivo às parcerias público-privadas</p> <p>Ausência de estratégias de resposta à incapacidade municipal de intervir em cerca de 60% do território municipal (e.g. áreas de jurisdição portuária)</p>	<p>\emptyset</p>	<p>+ -</p> <p>Promoção do envolvimento do sector privado nas grandes intervenções urbanas</p>
3.a	<p>+</p> <p>Promoção da gestão integrada do território à escala regional e intermunicipal</p>	<p>-</p> <p>Ausência de estratégias de articulação intra-municipal (serviços internos) e supra-municipal ao nível da gestão do conhecimento (e.g. redes de conhecimento, plataformas colaborativas)</p>	<p>\emptyset</p>
3.b	<p>+</p> <p>Optimização da gestão de tráfego e estacionamento</p>	<p>\emptyset</p>	<p>\emptyset</p>
3.c	<p>+ -</p> <p>Diversificação do sistema de transportes</p> <p>Ausência de estratégias de promoção da articulação entre operadores de transporte (gestão integrada)</p>	<p>\emptyset</p>	<p>\emptyset</p>
3.d	<p>+</p> <p>Incentivo às parcerias público-privadas</p>	<p>\emptyset</p>	<p>+</p> <p>Promoção do envolvimento do sector privado nas grandes intervenções urbanas</p>
3.e	<p>+</p> <p>Melhoria dos níveis de legitimação nos processos de decisão e gestão municipais</p>	<p>+</p> <p>Estímulo à incorporação do conhecimento não técnico nos processos de decisão e gestão municipais</p>	<p>+</p> <p>Promoção da participação pública nos processos de planeamento municipal numa lógica de urbanismo de proximidade</p>

6.6.3 Avaliação do modelo territorial

No Quadro 38 apresenta-se a matriz de avaliação das estratégias subjacentes ao modelo territorial do PDML em relação ao FCD *Modelo de governação*, interpretando-as do ponto de vista de oportunidades, podendo estas ser significativas (\uparrow) ou predominantes sobre os riscos (\nearrow) e riscos, podendo estes ser igualmente significativos (\downarrow) ou predominantes sobre as oportunidades (\searrow). Assinala-se igualmente quando uma estratégia não tem relação significativa com o FCD em causa (\leftrightarrow).

Quadro 38 – Avaliação de oportunidades e riscos das estratégias subjacentes ao modelo territorial do PDM-L para o FCD *Modelo de governação*

Estratégias	FCD#6 Modelo de governação		
	Gestão adaptativa	Gestão do conhecimento	Modelos de participação e envolvimento de agentes
A1	\leftrightarrow	\leftrightarrow	\leftrightarrow
A2	\leftrightarrow	\leftrightarrow	\leftrightarrow
A3	\leftrightarrow	\leftrightarrow	\leftrightarrow
B1	\leftrightarrow	\leftrightarrow	\leftrightarrow
B2	\leftrightarrow	\leftrightarrow	\leftrightarrow
B3	\leftrightarrow	\leftrightarrow	\leftrightarrow
B4	\leftrightarrow	\leftrightarrow	\leftrightarrow
C1	\leftrightarrow	\leftrightarrow	\leftrightarrow
C2	\leftrightarrow	\leftrightarrow	\leftrightarrow
C3	\leftrightarrow	\leftrightarrow	\leftrightarrow
D1	\uparrow	\searrow	\uparrow
D2	\nearrow	\nearrow	\nearrow
E1	\leftrightarrow	\leftrightarrow	\leftrightarrow
E2	\leftrightarrow	\leftrightarrow	\leftrightarrow
F1	\leftrightarrow	\leftrightarrow	\leftrightarrow
F2	\leftrightarrow	\leftrightarrow	\leftrightarrow
G1	\leftrightarrow	\leftrightarrow	\leftrightarrow
G2	\leftrightarrow	\leftrightarrow	\leftrightarrow
H1	\leftrightarrow	\leftrightarrow	\leftrightarrow
H2	\leftrightarrow	\leftrightarrow	\leftrightarrow
H3	\leftrightarrow	\leftrightarrow	\leftrightarrow
I1	\leftrightarrow	\leftrightarrow	\leftrightarrow
J1	\leftrightarrow	\leftrightarrow	\leftrightarrow
J2	\nearrow	\leftrightarrow	\leftrightarrow

Legenda: (\uparrow) Oportunidades significativas (\nearrow) Oportunidades predominam sobre os riscos; (\downarrow) Riscos significativos; (\searrow) Riscos predominam sobre as oportunidades; (\leftrightarrow) Sem relação

Gestão adaptativa e do conhecimento

A aposta num modelo de execução da urbanização que reforça os mecanismos de intervenção pública (D1), através da constituição de Unidades Operativas de Planeamento e Gestão (UOPG) como unidades territoriais de referência para efeitos de gestão urbanística e de programação, representa uma oportunidade importante em matéria de gestão adaptativa e do conhecimento.

Esta estruturação administrativa do território em áreas que partilham uma mesma identidade urbana e geográfica, e com acções estruturantes claramente definidas irá permitir implementar um modelo de gestão pró-activo e de maior proximidade, mas também irá possibilitar um maior conhecimento da evolução das questões específicas que afectam as diferentes áreas englobadas pelas UOPG, possibilitando à câmara municipal ter uma melhor visão do seu território e actuar de forma mais dinâmica e atempada.

No entanto, e tal como se reconhece na própria proposta de plano, este modelo de planeamento e gestão do território através de UOPG dotadas de autonomia funcional tem como condição para uma implementação eficaz a necessidade de reorganização administrativa e de novas formas de coordenação territorial e inter-sectorial em diversos domínios, como forma de integrar planeamento, gestão e governo das intervenções urbanas e garantir a implementação da estratégia de desenvolvimento da cidade, nomeadamente quanto aos efeitos das medidas que contribuem para o combate às alterações climáticas (J2). Esta reorganização institucional e administrativa é tanto mais necessária quanto se verifica que existe actualmente uma insuficiente articulação dos serviços internos municipais, que, como identificado pela análise tendencial, funcionam numa lógica vertical e pouco integrada com os restantes serviços, resultando numa dispersão de competências.

Assim, no que diz respeito à articulação intra e inter-municipal, verifica-se que as UOPG definidas apresentam uma coerência programática significativa, determinando não apenas medidas específicas para o território que englobam, mas igualmente medidas transversais que visam concretizar as metas estratégicas globais do município, o que deverá permitir uma maior gestão integrada do território e facilitar desta forma a articulação inter-municipal. Esta é de resto uma preocupação explicitada ao nível das linhas estratégicas do plano, onde se determina o desenvolvimento da coordenação multi-nível e inter-municipal para a implementação eficaz de acções de âmbito supra-municipal e de cariz integrador enquanto medida para melhorar a eficiência da governação.

Por outro lado, verifica-se, ao nível do Programa de Execução, o desenvolvimento e implementação do Sistema de Gestão e Planeamento de Intervenções (SGPI), que é referido enquanto ferramenta fundamental para coordenar (nomeadamente ao nível da partilha de informação entre serviços) e monitorizar as acções previstas por cada

um dos serviços camarários necessárias à execução dos programas e projectos urbanos definidos no plano.

Ressalva-se contudo, que apesar da importância que esta ferramenta deverá vir a ter para a eficácia da estratégia de planeamento e gestão do território preconizada pelo plano, considera-se que a reestruturação organizacional necessária da CML para implementar esta estratégia não se limita apenas ao nível dos processos de disponibilização de informação e partilha de conhecimento, mas deverá também ter implicações ao nível da capacidade institucional, das competências técnicas dos recursos humanos e de recursos financeiros, questões estas que não se encontram suficientemente explicitadas no Plano, ainda que possam estar a ser contempladas através de outros programas ou mecanismos.

Refira-se inclusivamente que a maioria dos investimentos ao nível da modernização administrativa, fundamental para, entre outros, assegurar o bom funcionamento do sistema de monitorização preconizado pelo Plano, bem como de formação da CML encontram-se apenas orçamentadas no plano plurianual de investimentos 2009-2012 da CML para o ano de 2009, o que levanta incertezas quanto à continuidade de investimento a estes níveis. Assim, assinala-se como eventual risco à estratégia de execução do planeamento e gestão através de UOPG (D1) a incerteza subjacente à sua operacionalização no que diz respeito à capacidade actual dos serviços municipais de concretizar eficazmente esta gestão integrada e articulada entre diferentes níveis administrativos e departamentos. Note-se contudo que a flexibilidade prevista no Plano, designadamente da introdução de ajustamentos a cada ciclo de dois anos de implementação permitirá dar resposta a eventuais desacertos operacionais, e assim prolongar a efectividade do Plano,

Por outro lado, apesar de se identificar as políticas urbanísticas municipais com as quais o PDML se articula, ainda subsistem incertezas quanto à integração do Plano com a implementação da Agenda Local 21, referida como medida de concretização de uma linha estratégica do Plano e que representa uma importante ferramenta de diagnóstico e monitorização do território.

Ainda em relação a esta estratégia relativa ao modelo de urbanização da cidade, é de referir que a autonomia funcional assegurada a cada UOPG revela uma estratégia de descentralização, assente numa maior transparência da programação e mecanismos de execução urbanística, o que, conjuntamente com a implementação do programa SIMPLIS, deverá igualmente melhorar a capacidade de despacho administrativo do município, permitir uma maior desburocratização processual e potenciar mais investimento pelos diversos agentes.

A estratégia de promoção da participação pública no processo de construção da cidade (D2) representa uma oportunidade a destacar no âmbito da gestão do conhecimento, uma vez que permite a incorporação de conhecimento não técnico nos processos de

decisão e gestão municipais. Esta oportunidade é de resto evidenciada ao nível das medidas associadas as linhas estratégicas do plano relativas ao modelo de governação e participação, onde se verifica um incentivo à participação dos cidadãos na monitorização das intervenções urbanas com maior recurso às TIC, o que poderá vir a tornar-se numa importante fonte de conhecimento para a monitorização da cidade, pese embora não seja claro como esta medida se irá concretizar.

Modelos de participação e envolvimento de agentes

A aposta em promover uma efectiva participação pública no processo de construção e alteração da cidade (D2), reconhecida como estratégia de melhoria do processo de planeamento urbano e de gestão da cidade e da sua eficiência, demonstra uma forte preocupação em implementar medidas e mecanismos que visam estimular a participação dos cidadãos, designadamente além dos processos formais e previstos por lei. Esta estratégia encontra-se consolidada sobretudo ao nível das linhas estratégicas do plano, onde se promove a participação pública em todas as fases do processo de elaboração de planos, concebendo-se em particular a definição das metodologias, planos e programação dos Bairros/Zonas de Intervenção Prioritária de forma participada, bem como iniciativas no âmbito da Agenda Local 21 e acções de urbanismo de proximidade.

Por outro lado, verifica-se uma aposta igualmente na disseminação e partilha da informação enquanto incentivo à participação, prevendo-se a criação de uma base de dados acessível aos cidadãos com informação relativa às intervenções urbanas, o maior recurso às TIC para a participação dos cidadãos na monitorização das intervenções urbanas, bem como a divulgação das boas práticas de participação pública no planeamento e gestão urbana. O envolvimento específico de actores relevantes é também promovido, ao determinar-se o estabelecimento de parcerias para a prossecução de objectivos estratégicos de intervenção urbana.

Ressalva-se contudo que estas medidas estão apenas consubstanciadas ao nível das linhas estratégicas do Plano, o que gera incertezas quando à sua efectivação. Por outro lado, os processos de participação, enquanto ferramenta de exercício da cidadania, devem ser concebidos de forma inclusiva para permitir uma participação verdadeiramente democrática, abrangente e acessível a diferentes níveis de conhecimento e segmentos da população, pelo que a participação de cidadãos pertencentes a estratos sociais mais desfavorecidos e, geralmente, com menor nível de instrução e de acesso às novas tecnologias deverá ser particularmente acautelada, designadamente ao nível do orçamento participativo.

A aposta num modelo de gestão territorial assente em UOPG dotadas de autonomia funcional (D1) irá também contribuir para a concretização da estratégia de promoção da participação pública e dos agentes nos processos de planeamento e gestão da

cidade, uma vez que este modelo é assente numa óptica de gestão pró-activa dos processos de planeamento e gestão urbanística, potenciando assim a gestão de maior proximidade com o cidadão e com os agentes.

6.6.4 Directrizes para seguimento

Apresenta-se no Quadro 39 as directrizes de seguimento para o FCD Modelo de Governança, que constituem oportunidades de reduzir ou evitar alguns riscos potenciais inerentes ao modelo territorial, considerados mais relevantes no âmbito da presente AAE.

Quadro 39 – Directrizes para seguimento para o FCD#6

FCD#6 MODELO DE GOVERNAÇÃO
Directrizes para planeamento e gestão
Promover mecanismos de partilha e divulgação de informação e conhecimento ao nível intra e inter-municipal
Implementar plataformas colaborativas ao nível intra e inter-municipal, de maneira a integrar horizontalmente os diversos departamentos e agências municipais e as juntas de freguesia
Implementar um mecanismo de avaliação da eficácia da participação pública no planeamento e gestão do município, nomeadamente ao nível das UOPG
Promover sessões públicas de esclarecimento e debate descentralizadas por UOPG, em conjunto com as juntas de freguesias e outros agentes relevantes, no âmbito dos processos de consulta pública
Assegurar o desenvolvimento de metodologias e ferramentas de participação pública inclusivas, que permitam inclusivamente a participação de cidadãos com diferentes níveis de instrução e de acesso às novas tecnologias
Promover o desenvolvimento de iniciativas no âmbito da Agenda Local 21 e de acções de urbanismo de proximidade ao nível das UOPG
Monitorizar a utilização, abrangência e eficácia dos mecanismos de partilha e divulgação de informação e conhecimento ao nível intra-municipal e inter-departamental
Monitorizar a participação dos cidadãos e a eficácia dos processos de envolvimento
Monitorizar o desenvolvimento de iniciativas no âmbito da Agenda Local 21 e de acções de urbanismo de proximidade ao nível das UOPG
Monitorizar o desenvolvimento do território quanto aos aspectos críticos para o seu desenvolvimento sustentável e as acções e medidas previstas no âmbito das UOPG
Monitorizar a actualização e qualidade dos dados introduzidos nos mecanismos de monitorização do plano
Indicadores para monitorização (além dos contemplados no plano)
Grau de satisfação dos processos de participação pública
Grau de concretização de intervenções públicas no âmbito de processos de participação pública
Número de utilizadores e acessos ao sistema de monitorização
Frequência de actualização do sistema de monitorização
Número de acções de formação por temas de gestão e ordenamento do território

FCD#6 MODELO DE GOVERNAÇÃO

Número de funcionários participantes em acções de formação, por temas de gestão e ordenamento do território

Diretrizes de governança

CML	<p>Promover e articular as acções de planeamento e gestão municipal com as juntas de freguesia</p> <p>Promover a partilha de informação e conhecimento ao nível intra-departamental</p> <p>Incentivar o estabelecimento de modelos de cooperação público-privada</p> <p>Desenvolver acções de capacitação técnica ao nível dos serviços internos para implementar adequadamente o modelo de gestão integrada preconizado pela divisão em UOPG</p> <p>Elaborar um guia de boas práticas de elaboração de processos de participação pública para os serviços responsáveis</p> <p>Promover reuniões de concertação com interessados no âmbito dos PMOT</p>
Organismos sectoriais da Administração Pública	<p>Contribuir para a articulação e cooperação institucional, promovendo a criação de plataformas colaborativas e a monitorização e disponibilização da informação relacionada com as suas áreas de competência</p>
População em geral	<p>Participar nos processos de consulta pública no âmbito das acções estratégicas de planeamento e avaliação ambiental</p> <p>Ter iniciativas individuais proactivas de participação no processo de construção da cidade e de exercício da cidadania, nomeadamente na monitorização do PDML</p>

7 Conclusões

A AAE do PDML tem vindo a acompanhar o processo de planeamento desde o início de 2009, e sobre o mesmo foram sendo produzidos diversas reflexões e recomendações expressas verbalmente em reuniões ou através da produção de relatórios. Tendo por base a avaliação realizada sobre as estratégias apresentadas pelo PDML, tal como descritas nos capítulos anteriores, procede-se agora às conclusões principais desta AAE.

Como já foi referido anteriormente, esta AAE teve três fases primordiais:

1º- A focagem da AAE através da identificação de factores críticos para a decisão (FCD), respectivos critérios de avaliação e indicadores, realizada logo no início da elaboração do Plano, e sobre os quais se obtiveram comentários de entidades públicas que foram tidos em conta nas fases posteriores de avaliação;

2º- A avaliação de opções estratégicas, onde se procurou sobretudo avaliar os riscos e as oportunidades ambientais e para a sustentabilidade das orientações estratégicas que estavam a ser equacionadas pela equipa do Plano, previamente à espacialização do modelo territorial;

3º- A avaliação da espacialização das opções estratégicas, ou seja, a expressão das estratégias no modelo territorial, tendo em conta as medidas de zonamento e regulamentares, onde se procurou avaliar os riscos e as oportunidades ambientais e para a sustentabilidade decorrentes das propostas territoriais do modelo; nesta avaliação do modelo territorial atendeu-se à proposta de Regulamento do Plano bem como ao Programa de Execução para se aumentar a tangibilidade sobre a expressão territorial do modelo.

O papel da AAE foi assim no sentido de apoiar a equipa do PDML de forma consecutiva e contributiva para assegurar o máximo possível de integração ambiental tendo em vista a sustentabilidade do território concelhio. Este relatório reporta sobre o resultado desse esforço contínuo de afinização mútua, expresso agora globalmente na avaliação das oportunidades e riscos potenciais da implementação das estratégias do PDML, perante a versão do plano de Novembro de 2010. Pretende-se com este Relatório, e nesta fase, informar as entidades da CA do plano sobre a apreciação final da AAE, com vista à sua divulgação pública.

Avaliação global do PDML

A AAE reconhece a excelência do PDML em termos de conceito urbanístico e enquanto plano programático com natureza flexível. O enquadramento pela Carta Estratégica de Lisboa, de 2009, confere ao PDM uma ideia estratégica para o município, uma visão de

longo prazo, estruturada em seis eixos estratégicos e respectivas prioridades estratégicas. Por outro lado a estruturação da administração territorial em nove UOPG, é um elemento fundamental de espacialização da estratégia de intervenção urbanística. Salienta-se a oportunidade significativa gerada pelo carácter mais programático da Proposta de Plano, ancorada numa Estratégia de Desenvolvimento Territorial que aponta os grandes desafios e orientações estratégicas do PDML, em detrimento de um modelo de planeamento de natureza mais regulamentar e, por isso, mais estático. Esta opção torna esta proposta mais flexível em termos de implementação estratégica do plano, uma vez que, ao remeter para outros regulamentos municipais alguns dos parâmetros de uso e ocupação do solo, nomeadamente os de carácter mais sectorial, permite agilizar os processos de licenciamento e aprovação de projectos compatíveis com a estratégia preconizada. Desta forma, restringe-se os constrangimentos burocráticos que eventualmente pudessem condicionar ou mesmo anular oportunidades de implantação importantes para a sustentabilidade do território, numa lógica de gestão adaptativa ao desenvolvimento territorial de Lisboa. A intenção de proceder a ajustamentos no PDM ao fim de um ciclo de execução de dois anos, desde que ancorados na estratégia do plano, ou por revisão desta, é uma das vantagens desta flexibilidade, já que permite adaptações do Plano à evolução do contexto, das dinâmicas e das prioridades. Ressalva-se a importância de nesta flexibilidade se manter a observação dos princípios de sustentabilidade, situação que pode ser veiculada pelo recurso a instrumentos como a AAE na sua vertente de instrumento para a sustentabilidade, com uma abordagem colaborativa e positiva, ou até no desenvolvimento de uma estratégia local para a sustentabilidade de Lisboa.

Diversas áreas temáticas encontram adequado tratamento no PDML, as quais procuram dar resposta a diversos problemas reconhecidos no diagnóstico realizado, detectados em sede de REOT, em sede de Plano de Acção para a Mobilidade, Programa Local de Habitação e Estratégia energético-ambiental, ou mesmo apontados pela AAE. Sobre estes aspectos adiante se farão comentários substantivos.

É importante reconhecer desde já a identificação de vários riscos decorrentes da ausência de concretização territorial de algumas estratégias, tal como apontado por diversas vezes ao longo dos capítulos anteriores, uma vez que se mantêm incertezas sobre o nível de implementação efectiva dessas estratégias. Esta situação é mais evidente na leitura que se faz das Linhas Estratégicas (LE) do Plano, que define inclusivamente medidas de implementação, que nem sempre têm consequência ao nível do modelo territorial e medidas subjacentes, o que manifesta uma insuficiente execução da Estratégia de Desenvolvimento Territorial no modelo territorial para algumas questões prioritárias.

De um ponto de vista global, importa desde já apontar dois problemas críticos relativamente aos quais o PDML está fragilizado.

1. A vulnerabilidade à TTT. Uma parte da estratégia de mobilidade do PDML está definida em função da TTT, e estruturalmente ancorada no anel regional que só será viabilizado com a TTT. Significa portanto que o provável adiamento da TTT tem implicações sobre a estratégia de mobilidade do PDML bem como sobre o benefício das contrapartidas para a CML da construção da TTT. Por outro lado a eventual construção da plataforma rodoviária vai provocar enormes pressões sobre a gestão do tráfego na cidade e conseqüentemente sobre os níveis de qualidade do ar e ruído, bem como sobre a fluidez do trânsito, pondo em risco as notáveis estratégias de mobilidade constantes do PDML devido ao excesso de TI. Muito embora se trate de decisões que ultrapassam o próprio PDM, este tem que estar preparado para essa eventualidade, e não se detecta no plano qualquer estratégia de risco nesse sentido.

2. A permeabilidade do território municipal em contexto de alterações climáticas. A estratégia de aumento da superfície foliar, na forma de diversas tipologias de espaços verdes, com um aumento da superfície global de 30%, através de uma medida de superfície vegetal ponderada (SVP), a introdução de bacias de retenção e de salvaguarda do sistema húmido associado à EEM, as medidas de adaptação e de mitigação às alterações climáticas são sem dúvida iniciativas relevantes, entre outras mais estruturais a nível do espaço edificado. Contudo os riscos elevados de inundação na cidade de Lisboa, e a susceptibilidade do território municipal a fenómenos de pluviosidade extrema sugerem que a CML deva ser mais cautelosa sobre esta matéria, e sobretudo deva ter como prioridade a criação de uma abordagem “climate proofing” que aumente a resiliência do espaço territorial municipal às vulnerabilidades. Como já indicado, recomenda-se a realização de um estudo sobre a capacidade de infiltração e permeabilidade da cidade face a fenómenos de pluviosidade extrema, já que a SVP definida pelo PDML pode não ser garante dessa capacidade.

Finalmente nesta apreciação global do PDM, referir que, na perspectiva da AAE, teria sido benéfico para o PDML, e para a gestão futura municipal, o desenvolvimento de uma nova política transversal no capítulo 5 do PDML direccionada para os espaços públicos e para o ambiente urbano. Trata-se de dois domínios que, estando reconhecidamente presentes no PDML, frequentemente citados como benefícios resultantes das restantes medidas de política, não são contudo objectivo de política em si mesmo, não ficando por isso definida uma estratégia que lhes garanta coerência na ideia municipal para esses domínios. Face à sua relevância para a qualidade ambiental e sustentabilidade do município de Lisboa, e para o aumento da resiliência do município às vulnerabilidades climáticas, contribuindo para criar o chamado “climate proofing” da cidade de Lisboa, teria sido de toda a oportunidade considerar estes domínios no capítulo 5 do PDML como uma política municipal.

Avaliação específica do PDML

Diversos aspectos são de realçar pela sua importância para a eficácia do PDML e que se assinalam como aspectos muito positivos. Além do enquadramento estratégico do PDML na Carta Estratégica e da estratégia de programação da gestão municipal, já referidos acima, destacam-se ainda:

A política de habitação, suportada no Programa Local de Habitação sobretudo em relação à BIP/ZIP e bairros municipais, a criação de habitação a custos controlados e sobretudo o sistema de atribuição de créditos transaccionáveis que revelam grande inovação em matéria de gestão urbanística;

A estratégia de priorização de áreas para regeneração urbana, contribuindo para fortalecer os aspectos de vivência urbana e, indirectamente, para aumentar a atractividade habitacional da cidade;

A revitalização de bairros históricos, incluindo a política de compactação adoptada;

A política de atracção de empresas, no contexto do aumento de competitividade, a aposta em polaridades urbanas assente em *clusters* económicos, criando pólos de atracção e ao mesmo tempo incentivando o multi-uso através da dispersão de áreas, o que aumenta, e enriquece, a diversidade do espaço urbano, contribui para a criação de centralidades funcionais e para a atracção de investimentos especializados para a cidade, potenciando desta forma a dinamização de emprego;

A política de equipamentos e mecanismos de cedências e compensação em operações urbanísticas, que recupera práticas de cedência para equipamentos fundamentais à criação de uma qualidade de vivência urbana;

A política de mobilidade orientada para a dissuasão do uso do TI e do atravessamento dos bairros, introduzindo uma hierarquia urbana fundamental, bem como outras medidas relacionadas com a rede de mobilidade suave e o estímulo à utilização de TC, como o TCSP; a aposta no fecho das malhas viárias, visando um modelo reticular que favoreça a redução do peso do tráfego convergente no centro, conjugada com a hierarquização da rede, contribui para afastar o tráfego rodoviário do centro histórico e bairros residenciais, o que, associado à prioridade atribuída aos TC contribui para aliviar o peso do TI na cidade com todos os benefícios daí decorrentes; de salientar de novo apenas o risco que a abertura de uma plataforma rodoviária na TTT representa para o equilíbrio desta estratégia, que a pode pôr em causa e para o qual risco o PDML não parece estar preparado;

O sistema ecológico como sistema estruturante do território municipal, associado à mobilidade suave, bem como ao sistema húmido e eixos de drenagem; as apostas na continuidade das superfícies permeáveis e em assegurar a infiltração e retenção das águas pluviais, designadamente através da implementação de bacias de retenção são fundamentais para garantir o escoamento hídrico dos sistemas húmidos da cidade, e

igualmente para efeitos de minimização da vulnerabilidade a inundações; de salientar de novo as preocupações sobre a capacidade de infiltração da cidade face a fenómenos de pluviosidade extrema, que se recomenda seja rapidamente estudada;

A superfície vegetal ponderada como forma de aumentar a superfície foliar do município, com efeitos ao nível do aumento de captação de dióxido de carbono e regulação do clima urbano;

A política energético-ambiental que trará benefícios do ponto de vista do consumo de recursos ambientais (com potenciais sinergias com a estratégia de gestão de resíduos) e da redução de emissões de GEE;

A estratégia para as alterações climáticas que adopta medidas específicas, e em larga medida capitaliza outras medidas relativas à gestão de espaços verdes, recursos hídricos, energia, transportes, criando condições para uma acção concertada com vista à minimização da vulnerabilidade aos riscos naturais e conservação e articulação de espaços permeáveis, com benefícios para a qualidade e segurança de vida na cidade;

A estratégia para a gestão de resíduos, cujos objectivos incluem reduzir a produção de resíduos e aumentar a eficácia na recolha e tratamento dos resíduos urbanos, reduzir e libertar progressivamente o espaço público afecto a pontos de recolha de resíduos, com a subsequente requalificação desse espaço e alargar a recolha selectiva porta-a-porta a toda a cidade;

A estratégia para o saneamento vocacionada para o robustecimento da rede e controlo de escorrências pluviais, designadamente através da construção de bacias de retenção e reservatórios, criando sinergias com as medidas de adaptação às alterações climáticas;

A estratégia para a melhoria da qualidade do ar e ruído que se baseia na redução do TI e aposta na transferência modal;

A preocupação com a segurança alimentar. Trata-se sem dúvida de um tema da maior importância e prioridade actual, muita embora face às áreas de produção em causa e à capitação a alimentar, parece ser uma política bastante marginal do ponto de vista de eficácia se ficar limitada à escala municipal e não estiver integrada numa política regional equivalente mais alargada;

No âmbito da governança, como já referido, salienta-se as oportunidades criadas pela aposta na descentralização da administração do território, através de UOPG dotadas de autonomia funcional, na medida em que promovem uma maior relação de proximidade entre a gestão do território e a população;

O sistema de monitorização proposto apoiado no REOT e num repositório dinâmico de dados acessível *online*, com o objectivo de informar a definição de políticas e a gestão territorial.

Outros aspectos são assinalados como preocupações mais relevantes, já devidamente explanadas nos capítulos anteriores, designadamente:

As incompatibilidades potenciais de implementação da EEM ao nível de PMOT de hierarquia inferior ao PDM, nomeadamente se não forem acauteladas medidas de salvaguarda e critérios de interpretação de escala que assegurem os níveis de penetração urbana da estrutura ecológica preconizada quando transposta em sede de PP ou PU;

No capítulo da energia e alterações climáticas, apesar da importância das respectivas estratégias, salienta-se a escassez de medidas relativas à adaptação do edificado existente, sobretudo em zonas vulneráveis;

Existem diversas estratégias no PDML dirigidas a dimensões mais tecnológicas do ambiente urbano, designadamente no domínio dos resíduos, saneamento, utilização e abastecimento de água, qualidade do ar e mesmo ruído. No entanto há um todo coerente e inter-ligado destas dimensões de gestão ambiental também com os espaços verdes, espaços públicos e alterações climáticas, que pesam e influenciam a qualidade do ambiente no espaço urbano, e que teriam beneficiado de uma orientação estratégia do PDML, ligada designadamente ao comportamento das actividades no espaço urbano, às exigências em operações urbanísticas, à qualidade da utilização dos espaços públicos e ao desafio urbano fundamentais ao ambiente urbano da cidade;

No que respeita às redes internacionais as mesmas aparentam depender sobretudo de infra-estruturas de transportes que são seguramente insuficientes para concretizar objectivos de liderança de redes, afirmação da identidade multi-cultural e desenvolvimento da economia de conhecimento;

Por fim, no contexto da governança, deve realçar-se a incerteza associada à eficácia de implementação do novo modelo de administração do território baseado UOPG, dotadas de autonomia funcional, nomeadamente ao nível de medidas que assegurem a capacitação técnica, logística e orçamental de suporte.

Como balanço global considera-se que o PDM de Lisboa apresenta uma estratégia capaz de ultrapassar problemas conjunturais do município, designadamente ao nível da vivência urbana, da regeneração do espaço edificado e valorização dos seus bairros, da mobilidade e do ambiente urbano, aumentando a qualidade e a atractividade da cidade. Sendo a sustentabilidade um dos princípios orientadores do PDM, regista-se contudo a fragilidade, ou mesmo ausência, de uma política coerente de sustentabilidade municipal. As referências à sustentabilidade multiplicam-se no PDML relativamente a domínios diversos como a reabilitação do espaço edificado, dos bairros municipais e bairros históricos, da EEM, da energia e alterações climáticas, entre outras que convergem no PDML para uma noção de sustentabilidade. No

entanto estas diversas orientações no PDML não estão ligadas por objectivos e metas coerentemente articuladas. O PDML está de algum modo a lançar as bases para o desenvolvimento de uma estratégia para a sustentabilidade, mas sem contudo de facto a concretizar. Recomenda-se assim, como nota final, que o município de Lisboa venha a desenvolver uma Estratégia Local para a Sustentabilidade de Lisboa, a qual terá seguramente um papel estruturante e mobilizador para atingir a ambição para Lisboa que o PDML tão claramente estabelece.



INSTITUTO SUPERIOR TÉCNICO



REVISÃO DO PDM DE LISBOA

RELATÓRIO AMBIENTAL

RESUMO NÃO TÉCNICO

Março de 2011

Ficha técnica

Coordenação

Maria do Rosário Partidário

Equipa técnica

Gustavo Vicente

Constança Belchior

Selma Uamusse van Nespen

Sofia Frade

Rute Martins

Paulo Santos

Índice

O QUE É O RESUMO NÃO TÉCNICO?	1
O QUE É A AVALIAÇÃO AMBIENTAL DE PLANOS E PROGRAMAS? E O QUE É A AVALIAÇÃO AMBIENTAL ESTRATÉGICA?	1
O QUE É O RELATÓRIO AMBIENTAL? E O QUE É A DECLARAÇÃO AMBIENTAL?	2
QUAL É O OBJECTO DE AVALIAÇÃO DA AAE? O QUE SE AVALIOU?	2
QUAIS FORAM OS FACTORES CRÍTICOS PARA A DECISÃO (FCD) DO PDML?	3
QUE OPÇÕES ESTRATÉGICAS FORAM AVALIADAS?	4
QUAIS AS PRINCIPAIS POLÍTICAS ORIENTADORAS, E OS PRINCIPAIS PLANOS E PROGRAMAS RELEVANTES?	5
QUAIS AS PRINCIPAIS TENDÊNCIAS QUE PODEM SER RELEVANTES PARA A AVALIAÇÃO DAS OPÇÕES ESTRATÉGICAS?	5
QUAIS AS PRINCIPAIS OPORTUNIDADES E RISCOS A UM DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL?	7
QUAIS AS PRINCIPAIS DIRECTRIZES PARA PLANEAMENTO? E QUEM SÃO OS PRINCIPAIS AGENTES NO SUCESSO DE IMPLEMENTAÇÃO DO PLANO?	8
QUAIS SÃO OS PRINCIPAIS INDICADORES DE MONITORIZAÇÃO?	9
O QUE SE CONCLUIU SOBRE O DESEMPENHO AMBIENTAL E DE SUSTENTABILIDADE DO PDML?	9

REVISÃO DO PLANO DIRECTOR MUNICIPAL DE LISBOA

RELATÓRIO AMBIENTAL

Resumo Não Técnico

O QUE É O RESUMO NÃO TÉCNICO?

O **Resumo Não Técnico (RNT)** é um documento que integra o Relatório Ambiental (RA) e que pretende informar prévia e adequadamente, todos os que têm direito a participar. O RNT resume, em linguagem corrente, as principais informações constantes do RA. Quem pretender aprofundar alguns aspectos relativos à integração e avaliação das questões ambientais e de sustentabilidade na revisão do Plano Director Municipal de Lisboa (PDML) poderá consultar o RA que estará disponível, durante o período de consulta pública.



CM de Lisboa:
www.cm-lisboa.pt

O QUE É A AVALIAÇÃO AMBIENTAL DE PLANOS E PROGRAMAS? E O QUE É A AVALIAÇÃO AMBIENTAL ESTRATÉGICA?

A revisão do PDML encontra-se sujeita a um processo de **Avaliação Ambiental (AA)** de acordo com a legislação em vigor. O objectivo da AA consiste em apoiar a decisão relativamente a um plano ou programa, ao identificar, descrever e avaliar os seus efeitos ambientais, de forma a determinar as oportunidades e riscos que apresentam para um desenvolvimento sustentável.

A avaliação ambiental do PDML segue uma metodologia de **Avaliação Ambiental Estratégica (AAE)** desenvolvida por Partidário (2007), segundo a qual a avaliação é conduzida em simultâneo com a revisão do PDML, em interacção com a equipa responsável pela elaboração do plano e procura evitar efeitos adversos integrando as questões ambientais e de sustentabilidade na elaboração do plano. A AAE avalia as oportunidades e os riscos para o ambiente e para a sustentabilidade do concelho de Lisboa que poderão decorrer da implementação do PDM.

Para esse efeito a AAE identifica **Factores Críticos para a Decisão (FCD)** – temas estrategicamente relevantes que na prática correspondem a janelas de observação do território – segundo os quais serão analisados e avaliados os aspectos que são mais importantes e relevantes para o concelho de Lisboa, em termos de ambiente e sustentabilidade.

A avaliação estratégica tem em consideração as tendências dominantes relativamente aos temas considerados nos FCD, bem como as principais políticas ambientais e de sustentabilidade que devem servir de orientação para o desenvolvimento do plano e de referência para a avaliação (como por exemplo as políticas energia-clima, políticas de conservação e biodiversidade, políticas de resíduos e gestão da água, políticas sociais, entre outras). Avalia-se então as principais estratégias do plano do ponto de vista ambiental e de sustentabilidade.

Essa avaliação é feita em duas fases: primeiro, avalia-se as opções estratégicas do plano, ou seja, os caminhos que estão a ser propostos para alcançar a visão e os objectivos desejados para o território. Avalia-se depois o modelo territorial, ou seja, a

Plano Director Municipal (PDM) – é um plano de ordenamento do território que determina as regras de uso e ocupação espacial de um município.

Ambiente – um conceito alargado entendido como o contexto em que vivem as pessoas e ocorrem actividades, e os meios e relações que as suportam.

Partidário, MR (2007). “Guia de boas práticas para Avaliação Ambiental Estratégica - orientações metodológicas”, 1ª ed. Lisboa. Agência Portuguesa do Ambiente.

Legislação em vigor:

Decreto-Lei nº 316/2007 de 19 de Setembro - com a redacção dada pelo Decreto-Lei nº 46/2009 de 20 de Fevereiro, e subsidiariamente com o Decreto-Lei nº 232/2007 de 15 de Junho.

forma como as opções consideradas preferíveis são concretizadas na prática, através de medidas e regras de ordenamento do território tal como constantes no Regulamento do PDM. Por último e com base nos resultados da avaliação, definem-se directrizes de planeamento, gestão e controlo (monitorização), bem como um quadro de governança, ou seja, orientações de planeamento, gestão e monitorização da implementação do plano, bem como as responsabilidades institucionais associadas.

O QUE É O RELATÓRIO AMBIENTAL? E O QUE É A DECLARAÇÃO AMBIENTAL?

O **Relatório Ambiental (RA)** é um documento no qual se sintetizam as principais análises e conclusões do processo de AAE decorrido ao longo da elaboração do Plano. O **RA**, incluindo o Resumo Não Técnico (RNT) são instrumentos fundamentais para efeito de discussão pública final do Plano.

Na AAE a participação das entidades e do público interessado é fundamental, já que as suas perspectivas e contributos podem ser muito relevantes para a decisão sobre o plano ou programa. Esta discussão pública não deve acontecer apenas quando o Plano fica pronto, mas deve ter lugar durante o decurso do processo de planeamento.

A entidade responsável por um plano que envolve uma AAE deve criar condições de participação o mais cedo e o mais activas possível. No mínimo, para cumprir a legislação, a entidade responsável deve preparar dois documentos: um relatório de âmbito para discutir com as entidades públicas relevantes os temas a analisar e a forma de conduzir a AAE, e um **RA** com as conclusões a que se chega com a AAE conduzida.

A Câmara Municipal de Lisboa é a entidade responsável pela elaboração do Plano Director Municipal de Lisboa. A aprovação do plano é da responsabilidade da Assembleia Municipal de Lisboa.

O RA, os resultados da consulta efectuada a entidades e os resultados da consulta pública serão ponderados na versão do plano a aprovar.

Após a aprovação do plano é emitida uma **Declaração Ambiental**, documento público, onde se sintetizam as informações mais relevantes do processo de AAE, a forma como foram incorporadas no plano e as medidas de controlo a implementar.

QUAL É O OBJECTO DE AVALIAÇÃO DA AAE? O QUE SE AVALIOU?

O **objecto de avaliação da AAE**, ou seja, o que a AAE avaliou no que diz respeito aos efeitos ambientais do PDML, foram as prioridades estratégicas definidas pelo PDML, bem como a sua tradução em medidas concretas de ordenamento da cidade, através do modelo territorial.

As grandes questões que justificaram a revisão do PDML estão relacionadas com a construção de novas infra-estruturas estruturantes na Área Metropolitana de Lisboa que irão provocar alterações no ordenamento da cidade de Lisboa:

- A terceira travessia do Tejo;
- A rede de alta velocidade ferroviária – AVF;
- O Novo Aeroporto de Lisboa, em Alcochete.

No âmbito do processo de elaboração do PDML, a CML realizou várias sessões públicas de âmbito temático realizadas no CIUL (Centro de Informação Urbana de Lisboa) e sessões por áreas territoriais para que toda a população possa compreender os objectivos e as políticas propostas no PDML e possam participar activamente neste processo.

Objecto de avaliação da AAE é o que a AAE vai avaliar. Em geral deve avaliar as estratégias propostas pelo plano, considerando as opções possíveis bem como a sua expressão no modelo territorial.

O modelo territorial do PDML assenta em dois sistemas vitais:

- Sistema ecológico (garante a biodiversidade na cidade com a valorização dos vales principais e do parque periférico e das ligações a Monsanto);
- Sistema de mobilidade

Por outro lado, a Câmara Municipal de Lisboa desenvolveu uma visão para a cidade na chamada “Carta Estratégica de Lisboa – 2010-2024” e identificou seis desafios cruciais para o desenvolvimento futuro do município:

- Recuperar, rejuvenescer e equilibrar socialmente a população de Lisboa;
- Tornar Lisboa uma cidade amigável, segura e inclusiva para todos;
- Promover uma cidade ambientalmente sustentável e energeticamente eficiente;
- Promover uma cidade inovadora, criativa e capaz de competir num contexto global e gerar riqueza e emprego;
- Afirmar a identidade de Lisboa num mundo globalizado;
- Criar um modelo de governo eficiente, participado e financeiramente sustentável.

Estes desafios foram vertidos para o PDML através da definição da **Estratégia de Desenvolvimento Territorial**, articulada em torno de quatro grandes prioridades estratégicas:

1. Afirmar Lisboa nas redes globais e nacionais;
2. Revitalizar a cidade consolidada;
3. Promover a qualificação urbana;
4. Estimular a participação dos cidadãos e melhorar o modelo de governação.

Estas prioridades estratégicas constituem assim os caminhos desejados para o desenvolvimento da cidade, que são depois concretizadas na prática pelo modelo territorial do plano, através de medidas e regras de uso e ocupação do espaço.

(garante a vida e a economia da cidade e a sua relação com a Área Metropolitana de Lisboa e o país, eficiente e sustentável, articulando os principais pólos de emprego e protegendo os bairros residenciais ao tráfego de atravessamento).



A Carta Estratégica de Lisboa – 2010-2024 identificou ideias força para o desenvolvimento da cidade:

- Mais famílias e mais empresas;
- Mais reabilitação e melhor aproveitamento do edificado e da urbanização existente;
- Melhor espaço público e mais áreas pedonais;
- Menos carros a circular, melhores transportes públicos e mais meios suaves de transporte;
- Mais verde e maior eficiência energética;
- Mais autonomia municipal e racionalidade na utilização dos recursos.

QUAIS FORAM OS FACTORES CRÍTICOS PARA A DECISÃO (FCD) DO PDML?

Os FCD constituem o esqueleto estruturante da AAE e procuram sobretudo apontar para aspectos críticos da situação existente e tendencial, relevantes e de destaque para o processo de desenvolvimento e a sua sustentabilidade. Pretende-se assim avaliar como é que as estratégias do PDM podem dar resposta a estes aspectos críticos.

Identificaram-se assim seis FCD para a cidade de Lisboa, em conjunto com a CML, bem como outras entidades relevantes:

- **FCD 1 – Função Habitacional e Vivência Urbana:** diz respeito às condições de vida na cidade e à sua população (ex: habitação, espaço público, inclusão social).
- **FCD2 – Recursos Ambientais e Culturais:** diz respeito aos elementos naturais (ex: espaços verdes, estuário do Tejo) e infra-estruturas e equipamentos (ex: rede de drenagem e saneamento básico, gestão dos resíduos, rede pedonal e ciclovias) que permitem assegurar a qualidade do ambiente na cidade e a prevenção de riscos naturais (ex: inundações), bem como ao património cultural.

- **FCD3 – Mobilidade:** diz respeito às condições de acesso e deslocação na cidade, designadamente a qualidade e eficiência da rede de transportes, bem como investimentos para incentivar o uso de transportes alternativos ao automóvel e com menor impacto no ambiente (ex: transporte público, bicicletas).
- **FCD4 – Energia e Alterações Climáticas:** diz respeito à promoção da eficiência energética na cidade e desenvolvimento de mecanismos de prevenção e adaptação às alterações climáticas.
- **FCD5 – Vitalidade Económica:** diz respeito aos elementos de dinamização e revitalização da actividade económica, designadamente factores relacionados com a atractividade empresarial, a criatividade empreendedora e inovação, e a dinâmica turística.
- **FCD6 – Modelo de Governação:** diz respeito à forma de governação e ao nível de envolvimento e participação dos cidadãos nos processos de construção e desenvolvimento da cidade.

QUE OPÇÕES ESTRATÉGICAS FORAM AVALIADAS?

As opções estratégicas do PDML correspondem às quatro grandes prioridades estratégicas identificadas para o desenvolvimento territorial da cidade e as respectivas linhas estratégicas:

Prioridades estratégicas do PDML	Linhas Estratégicas do PDML
1. Afirmar Lisboa nas redes globais e nacionais	<ul style="list-style-type: none"> a) Desenvolver as redes internacionais e inter-urbanas b) Afirmar a cidade como um pólo de inovação internacional e dinamizar o emprego c) Articular em rede as centralidades da cidade alargada de Lisboa d) Valorizar a identidade e a cultura na perspectiva da cidade cosmopolita e multicultural
2. Regenerar a cidade consolidada	<ul style="list-style-type: none"> a) Reabilitar e revitalizar o edificado e o património arquitectónico e paisagístico b) Qualificar os espaços não edificados nas malhas urbanas consolidadas e reconverter espaços com usos desactivados
3. Promover a qualificação urbana	<ul style="list-style-type: none"> a) Reforçar a coesão sócio-territorial e melhorar as vivências urbanas b) Promover a sustentabilidade ambiental
4. Estimular a participação e melhorar o modelo de governação	<ul style="list-style-type: none"> a) Estimular a participação pública b) Desenvolver um modelo eficiente de governação

QUAIS AS PRINCIPAIS POLÍTICAS ORIENTADORAS, E OS PRINCIPAIS PLANOS E PROGRAMAS RELEVANTES?

Foram analisadas as principais políticas, planos e programas europeus, nacionais e regionais que estabelecem objectivos e/ou metas de sustentabilidade e que devem orientar o PDML.

As principais políticas orientadoras do PDML são:

- Estratégia Nacional para o Desenvolvimento Sustentável (ENDS),
- Estratégia Nacional para a Energia (ENE),
- Estratégia Nacional de Conservação da Natureza e Biodiversidade (ENCNB),
- Orientações Estratégicas para o sector Marítimo-Portuário,
- Estratégia Nacional para as Florestas

Os principais planos e programas são:

- Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território
- Plano Nacional de Acção para a Eficiência Energética
- Programa Nacional para as Alterações Climáticas
- Plano Nacional da Água
- Plano Estratégico de Abastecimento de Água e Saneamento de Águas Residuais
- Plano Estratégico dos Resíduos Sólidos Urbanos II
- Programa Portugal Logístico
- Plano Tecnológico
- Plano de Bacia Hidrográfica do Tejo
- Plano Estratégico de Transportes
- Plano Regional de Ordenamento da Área Metropolitana de Lisboa
- Plano de Melhoria da Qualidade do Ar na região Lisboa e Vale do Tejo
- Plano Especial de Emergência para o Risco Sísmico na Área Metropolitana de Lisboa e Concelhos Limítrofes

QUAIS AS PRINCIPAIS TENDÊNCIAS QUE PODEM SER RELEVANTES PARA A AVALIAÇÃO DAS OPÇÕES ESTRATÉGICAS?

Função Habitacional e Vivência Urbana: principais tendências negativas incluem o envelhecimento, despovoamento e degradação dos edifícios nas áreas centrais, elevado número de fogos vagos, oferta de fogos pouco adequada às diferentes necessidades e estilos de vida da população e existência de áreas com falta de espaço público de qualidade, sendo o estacionamento um problema na cidade. No entanto, já se verifica actualmente investimento em obras de reabilitação de edifícios, tanto municipais, como particulares, bem como na melhoria do espaço público e da qualidade de vida nos bairros históricos através do acesso condicionado ao tráfego.

Recursos Ambientais e Culturais: falta de espaços verdes urbanos (sobretudo nas áreas centrais da cidade e nalgumas áreas de periferia), o crescimento do uso do automóvel (com consequências negativas para a melhoria dos níveis de ruído e da

qualidade do ar), uma alta vulnerabilidade a sismos e inundações e um mau estado de conservação do património cultural (o que dificulta a sua valorização e fruição). Apesar destas tendências negativas, actualmente já existe uma grande diversidade de espaços verdes e uma oferta cultural de qualidade e variada. Foram também efectuados vários investimentos importantes para melhorar o ambiente na cidade e em particular na zona ribeirinha, designadamente ao nível do saneamento e da recolha selectiva dos resíduos urbanos.

Mobilidade: tendências negativas incluem uma forte dependência do automóvel para as deslocações dentro da cidade e dos concelhos próximos para a cidade, havendo igualmente falta de oferta de estacionamento e áreas da cidade ainda insuficientemente servidas de rede viária e conseqüentemente de transporte público. Contudo, já se encontram em curso ou estão previstos investimentos importantes que deverão melhorar o acesso à cidade (sobretudo dos concelhos vizinhos), bem como a própria circulação dentro de Lisboa. Verifica-se igualmente uma forte aposta em diminuir o impacto ambiental dos transportes públicos, tornando-os mais eficientes, mas também em melhorar as condições de circulação para as bicicletas e para as deslocações a pé.

Energia e Alterações Climáticas: os edifícios e equipamentos públicos (como iluminação) ainda são pouco eficientes energeticamente e existe um consumo excessivo de água e energia na cidade, estando os níveis de emissão de CO₂ demasiadamente altos. No entanto, a cidade já tem uma estratégia para tornar a cidade mais eficiente e reduzir as suas emissões de CO₂ – Estratégia Energético Ambiental – que está a ser implementada. Por outro lado, a cidade tem uma grande vulnerabilidade a inundações, que deverão ser cada vez mais frequentes devido aos efeitos das alterações climáticas.

Vitalidade Económica: a cidade tem vindo a perder empresas devido sobretudo ao custo elevado e frequente inadequação das instalações associadas a actividades de serviços, logística e distribuição, bem como à existência de burocracia excessiva associada aos processos de investimento. Contudo, há investimentos importantes para aumentar a sua atractividade na área da inovação e desenvolvimento tecnológico, e os níveis de instrução da população residente têm vindo a crescer. Em matéria de turismo, regista-se um decréscimo generalizado das taxas de ocupação em estabelecimentos hoteleiros nos últimos anos. No entanto, tem havido um aumento da capacidade de alojamento na cidade, bem como da qualidade dos agentes e instituições turísticas e culturais.

Modelo de Governação: o modelo em vigor e o próprio funcionamento interno da CML encontram-se desadequados face à realidade da cidade, necessita de um planeamento e gestão mais localizados. Por outro lado, a participação activa dos cidadãos na governação da cidade está abaixo dos níveis pretendidos. No entanto, já se encontram em curso alguns programas que deverão permitir melhorar a eficiência da governação da cidade, verificando-se mais participação pública, decorrentes de um esforço de melhor informação ao público e de introdução de mecanismos de participação, como o orçamento participativo.

QUAIS AS PRINCIPAIS OPORTUNIDADES E RISCOS A UM DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL?

Principais Oportunidades:

O PDML é construído numa **visão a longo prazo**, suportado por uma **Estratégia de Desenvolvimento Territorial**.

Adopta um modelo de planeamento e gestão que permite **uma maior proximidade com as necessidades específicas de cada região de Lisboa** em nove áreas da cidade que apresentam condições e necessidades de intervenção próprias e para as quais se estabeleceram objectivos e projectos específicos. Este modelo também aposta numa **maior proximidade com os cidadãos**, possibilitando e incentivando a sua participação na construção e desenvolvimento da cidade. É um plano flexível, capaz de se adaptar a mudanças.

A **política de habitação** identifica bairros prioritários para intervenção, bem como possibilita uma maior e mais diversificada oferta de habitação, para que diferentes classes de população encontrem condições para viver na cidade. Associada a esta política encontra-se a **determinação de áreas prioritárias para regeneração urbana**, bem como a de **revitalização dos bairros históricos**, que em conjunto permitirão aumentar a atractividade da cidade para habitação e assim combater o esvaziamento da sua população.

O PDML organiza a cidade em pólos urbanos que concentram diferentes usos económicos, que permitirão captar diferentes tipos de investimento, aumentar a competitividade e a **vitalidade económica de Lisboa**.

A **mobilidade** na cidade alivia o centro histórico e os bairros residenciais da cidade do tráfego automóvel, favorece o uso do transporte público, bem como o uso de outros modos alternativos de transporte, como a bicicleta e as deslocações a pé. Os benefícios reflectem-se na **diminuição do ruído e a melhoria da qualidade do ar**.

Garante a **conservação e o bom funcionamento do sistema ecológico** da cidade, ou seja, o sistema formado pelos espaços verdes naturais e construídos, (como os jardins e os parques) e a **sua ligação com o sistema húmido**, formado pelos diversos canais e ribeiras que atravessam a cidade. Estes sistemas não só são fundamentais para a qualidade do ambiente urbano e para a saúde da população, mas também para a sua segurança, verificando-se uma forte aposta em **aumentar zonas de infiltração e retenção da água** e minimizar assim inundações.

O sistema ecológico e húmido em conjunto com a **política energético-ambiental** adoptada pelo PDML permite aumentar a eficiência no consumo de energia na cidade, reduzir as emissões de Gases com Efeito de Estufa – GEE e constituir uma estratégia de **combate às alterações climáticas**.

Principais Riscos:

Insuficiente **coordenação global das questões de gestão e planeamento ambiental** que se justifica em relação a, por exemplo, intervenções ao nível do comportamento das actividades no espaço urbano, exigências em operações urbanísticas, qualidade

da utilização dos espaços públicos e desafio urbano.

A aposta em reservar áreas para produção alimentar, incluindo hortas urbanas, procura contribuir para uma **maior segurança alimentar da população de Lisboa**, mas é ainda insuficiente. Exige que este problema tenha um maior enquadramento regional e um tratamento mais profundo a nível municipal.

Potencial impacto nas condições de mobilidade e consequentemente na qualidade do ambiente urbano (sobretudo quanto ao ruído e qualidade do ar) da cidade associado ao **aumento de automóveis resultantes da Terceira Travessia do Tejo**.

Insuficiente **adaptação às alterações climáticas**, em relação à adaptação dos edifícios e infraestruturas existentes, sobretudo em zonas vulneráveis, como as zonas de inundação, apesar da importância das medidas de mitigação associadas às estratégias para as alterações climáticas e energia.

QUAIS AS PRINCIPAIS DIRECTRIZES PARA PLANEAMENTO? E QUEM SÃO OS PRINCIPAIS AGENTES NO SUCESSO DE IMPLEMENTAÇÃO DO PLANO?

Directrizes de planeamento, das quais se destacam as seguintes:

- Considerar e gerir as características sócio-demográficas dos residentes nos projectos de regeneração urbana e revitalização do edificado e espaço público;
- Reforçar o papel do espaço público como sistema estruturante e motor de novas vivências urbanas em níveis subsequentes de planeamento;
- Identificar e planear as medidas de gestão estacionamento necessárias para minimizar as carências para residentes nas áreas centrais a assegurando a aposta no favorecimento de soluções de estacionamento alternativas à via pública;
- Assegurar a implementação e manutenção da estrutura ecológica municipal e da sua continuidade, nomeadamente nos espaços verdes a consolidar, bem como a sua eficácia na salvaguarda e valorização dos recursos naturais e paisagísticos;
- Assegurar a correcta implementação das bacias de retenção, a interdição da ocupação do subsolo em zonas de muito elevada vulnerabilidade à inundação bem como promover a utilização da água armazenada nas bacias de retenção para usos diversos (e.g. combate a incêndios e lavagem das ruas das cidades);
- Acautelar o aumento do tráfego rodoviário induzido pela Terceira Travessia do Tejo no funcionamento da rede de mobilidade e, em particular, da sua influência na transferência modal para transporte colectivo, salvaguardando os condicionantes determinados pela DIA;
- Monitorizar a evolução da utilização de transporte colectivo resultante dos investimentos efectuados na rede de transporte colectivo;
- Garantir a qualidade da Rede de Mobilidade Suave;
- Promover a utilização de tecnologias mais eficientes a nível energético nos projectos de requalificação e regeneração urbana respectivos;
- Desenvolver soluções para o edificado existente nos espaços ribeirinhos, que se encontra particularmente vulnerável aos efeitos das alterações climáticas;

- Desenvolver uma estratégia de promoção e intensificação da capacidade de inovação económica em Lisboa, eventualmente associada a um Plano de Crescimento da cidade;
- Articular as estratégias e intervenções territoriais com a dinâmica marítimo-portuária de Lisboa, de modo a reforçar o peso económico deste sector à escala local;
- Implementar um mecanismo de avaliação da eficácia da participação pública no planeamento e gestão do município.

Os principais agentes no sucesso da implementação do PDML são obviamente a própria CML e respectivas agências municipais (como a Lisboa E-Nova) e outras entidades públicas como a Comissão de Coordenação de Desenvolvimento Regional de Lisboa e Vale do Tejo, Administração do Porto de Lisboa, Agência Portuguesa do Ambiente, Rede Ferroviária de Alta Velocidade, Instituto da Mobilidade e dos Transportes Terrestres, mas igualmente o sector privado e a população em geral, cuja participação activa será fundamental para que o PDML garanta um desenvolvimento sustentável de Lisboa.

QUAIS SÃO OS PRINCIPAIS INDICADORES DE MONITORIZAÇÃO?

- Capacidade de oferta e tipologias de habitação face à procura, em particular dos fogos vagos.
- Proporção de solo edificado em zonas de elevada vulnerabilidade aos riscos naturais.
- Área verde concretizada, por classe de espaço verde.
- Evolução do tráfego decorrente da existência de novas polaridades ou acessibilidades (Terceira Travessia do Tejo, Administração do Porto de Lisboa).
- Grau de satisfação da população relativamente ao serviço de transporte colectivo.
- Medidas de mitigação e de adaptação às alterações climáticas adoptadas.
- Utilização de incentivos à fixação de actividades terciárias com capacidade de inovação e de investigação e desenvolvimento.
- Grau de satisfação dos processos de participação pública.

O QUE SE CONCLUIU SOBRE O DESEMPENHO AMBIENTAL E DE SUSTENTABILIDADE DO PDML?

O PDML é reconhecido pela sua excelência em termos de conceito urbanístico e enquanto plano programático com natureza flexível. Ressalva-se a importância de nesta flexibilidade se manter a observação dos princípios de sustentabilidade, situação que pode ser veiculada pelo recurso a instrumentos como a AAE na sua vertente de instrumento para a sustentabilidade, com uma abordagem colaborativa e positiva.

O PDML apresenta uma estratégia capaz de ultrapassar problemas críticos do

município, designadamente ao nível da vivência urbana, da regeneração do espaço edificado e valorização dos seus bairros, da mobilidade e do ambiente urbano, aumentando a qualidade e a atractividade da cidade.

No entanto, sendo a sustentabilidade um dos princípios orientadores do PDML, considera-se que deveria haver uma estratégia mais clara para este efeito. Verificam-se medidas a vários níveis que no seu conjunto contribuem para a sustentabilidade da cidade, mas essa visão de conjunto não é sempre evidente, recomendando-se assim que o município de Lisboa venha a desenvolver uma Estratégia Local para a Sustentabilidade de Lisboa.

De um ponto de vista global, importa desde já apontar três problemas críticos relativamente aos quais o PDML está fragilizado:

1. A vulnerabilidade à TTT. Uma parte da estratégia de mobilidade do PDML está definida em função da TTT, e estruturalmente ancorada no anel regional que só será viabilizado com a TTT. O provável adiamento da TTT pode vir a ter implicações sobre a estratégia de mobilidade do PDML. Mas a construção da plataforma rodoviária poderá provocar enormes pressões sobre a gestão do tráfego na cidade e conseqüentemente sobre os níveis de qualidade do ar e ruído, bem como sobre a fluidez do trânsito. Muito embora se trate de decisões que ultrapassam o próprio PDM, este tem que estar preparado para essa eventualidade, e não se detecta no plano qualquer estratégia de risco nesse sentido.

2. A permeabilidade do território municipal em contexto de alterações climáticas. A estratégia de aumento da superfície foliar, na forma de diversas tipologias de espaços verdes, a introdução de bacias de retenção e de salvaguarda do sistema húmido associado à estrutura ecológica municipal, as medidas de adaptação e de mitigação às alterações climáticas são sem dúvida iniciativas relevantes. Contudo os riscos elevados de inundação na cidade de Lisboa, e a susceptibilidade do território municipal a fenómenos de pluviosidade extrema sugerem que a CML deva ser mais cautelosa sobre esta matéria, e sobretudo deva ter como prioridade aumentar a resistência do espaço territorial municipal às vulnerabilidades. Como já indicado, recomenda-se a realização de um estudo sobre a capacidade de infiltração e permeabilidade da cidade face a fenómenos de pluviosidade extrema.

3. Política transversal para os espaços públicos e para o ambiente urbano. O ambiente urbano está fortemente ligado à qualidade dos espaços públicos. Face à relevância para a qualidade ambiental e sustentabilidade do município de Lisboa, e para o aumento da resiliência do município às vulnerabilidades climáticas, os espaços públicos e o ambiente urbano mereciam ter sido objecto de uma política específica. Mas não ficou definida uma estratégia que lhes garanta coerência na ideia municipal para esses domínios.

Ao nível mais específico, são de realçar, pela sua importância para a eficácia do PDML a estratégia de programação da gestão municipal e ainda:

- A política de habitação, suportada no Programa Local de Habitação;
- A estratégia de priorização de áreas para regeneração urbana;
- A revitalização de bairros históricos, incluindo a política de compactação

adoptada;

- A política de atracção de empresas;
- A política de equipamentos e mecanismos de cedências e compensação em operações urbanísticas;
- A política de mobilidade orientada para a dissuasão do uso do TI e do atravessamento dos bairros;
- O sistema ecológico como sistema estruturante do território municipal, associado à mobilidade suave, bem como ao sistema húmido e eixos de drenagem;
- As apostas na continuidade das superfícies permeáveis e em assegurar a infiltração e retenção das águas pluviais;
- A superfície vegetal ponderada como forma de aumentar a superfície foliar do município, com efeitos ao nível do aumento de captação de dióxido de carbono e regulação do clima urbano;
- A política energético-ambiental que trará benefícios do ponto de vista do consumo de recursos ambientais (com potenciais sinergias com a estratégia de gestão de resíduos) e da redução de emissões de gases com efeito de estufa;
- A estratégia para as alterações climáticas que adopta medidas específicas;
- A estratégia para a gestão de resíduos;
- A estratégia para o saneamento;
- A estratégia para a melhoria da qualidade do ar e ruído;
- A preocupação com a segurança alimentar;
- A aposta na descentralização da administração do território, através de unidades operativas de planeamento e gestão dotadas de autonomia funcional;
- O sistema de monitorização proposto apoiado no relatório de estado do ordenamento do território e num repositório dinâmico de dados acessível online.

Outros aspectos assinalados como preocupações mais relevantes:

- As incompatibilidades potenciais de implementação da estrutura ecológica municipal ao nível de planos de hierarquia inferior ao PDML;
- Escassez de medidas de adaptação às alterações climáticas do edificado existente em zonas vulneráveis;
- Redes internacionais que dependem de infra-estruturas de transportes que são seguramente insuficientes para concretizar objectivos de liderança de redes, afirmação da identidade multi-cultural e desenvolvimento da economia de conhecimento;
- Por fim, no contexto da governança, deve realçar-se a incerteza associada à eficácia de implementação do novo modelo de administração do território baseado unidades operativas de planeamento e gestão, dotadas de autonomia funcional, nomeadamente ao nível de medidas que assegurem a capacitação técnica, logística e orçamental de suporte e, conseqüentemente, a sua eficácia.

DIRECÇÃO MUNICIPAL DE PLANEAMENTO, REABILITAÇÃO E GESTÃO URBANÍSTICA
DEPARTAMENTO DE PLANEAMENTO E REABILITAÇÃO URBANA



PDM
P L A N O
DIRECTOR
MUNICIPAL
DE LISBOA

**UMA CIDADE PARA O FUTURO,
UMA CIDADE PARA AS PESSOAS.**



<http://www.cm-lisboa.pt>
<http://pdm.cm-lisboa.pt>
revisao.pdm@cm-lisboa.pt