

Proc. \_\_\_\_\_/\_\_\_\_\_

N.º 1457/SG/DAOSM/GAAM/17

DATA 22 / 05 / 17

Ama Fernandes



**3ª COMISSÃO PERMANENTE**

**ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO, URBANISMO, REABILITAÇÃO URBANA, HABITAÇÃO E DESENVOLVIMENTO LOCAL**

**Parecer**

**Relativo à Proposta n.º 492/2016 “Aprovar o Relatório sobre o Estado do Ordenamento do Território de Lisboa, para efeitos de submissão à Assembleia Municipal”.**

## **I. NOTA INTRODUTÓRIA**

Através da Proposta n.º 492/2016, adiante designada por Proposta, subscrita pelo Vereador do Planeamento, Urbanismo, Espaço Público e Reabilitação, Arq. Manuel Salgado, aprovada por maioria na Câmara Municipal de Lisboa em reunião realizada a 26 de Outubro de 2016, submete-se à Assembleia Municipal de Lisboa para apreciação, o Relatório do Estado do Ordenamento do Território (REOT), ao abrigo do disposto no n.º 3 do artigo 189.º do Decreto-Lei n.º 80/2015, de 14 de maio.

Tendo a proposta sido remetida pela Presidente da Assembleia Municipal de Lisboa, Arq.ª Helena Roseta, para a 3ª Comissão Permanente do Ordenamento do Território, Urbanismo, Reabilitação Urbana, Habitação e Desenvolvimento Local a fim de ser apreciada e emitido o respectivo parecer, cumpre proceder à emissão do mesmo, em consonância com o preceituado no artigo 76º do Regimento da Assembleia Municipal de Lisboa para o mandato 2013/2017<sup>1</sup>.

## **II. CONSIDERANDOS**

### **2.1- Enquadramento e Quadro Legal de Referência**

Através da Lei n.º 31/2014 de 30 de maio, foram estabelecidas as bases gerais da política pública de solos, de ordenamento do território e de urbanismo, tendo sido revogada a anterior legislação de bases da política de ordenamento do território e de urbanismo.<sup>2</sup>

Nos termos do n.º 1 do artigo 8º da Lei 31/2014 é dever do Estado, das regiões autónomas e das autarquias locais a promoção da política pública de solos, de ordenamento do território e de urbanismo, no âmbito das respectivas atribuições e competências, previstas na Constituição e na lei.

Não obstante a vasta produção académica sobre o assunto, de acordo com um dos documentos oficiais relevantes sobre este tema, a Carta Europeia do Ordenamento do Território<sup>3</sup>, o conceito de ordenamento do território pode definir-se como “a tradução espacial das políticas económica, social, cultural e ecológica da sociedade (...)”, sendo simultaneamente, uma disciplina científica, uma técnica administrativa e uma política a desenvolver numa perspectiva interdisciplinar e integrada e tendente ao desenvolvimento equilibrado das regiões e à organização física do espaço segundo uma estratégia de conjunto.

---

<sup>1</sup> Aprovado pela Deliberação n.º 58/AML/2014, de 18 de Março, e publicado no 1.º Suplemento ao Boletim Municipal n.º 1048, de 20 de Março de 2014, com as alterações introduzidas em 21 de Julho de 2015 e em 19 de Julho de 2016. Daqui em diante denominado apenas por Regimento;

<sup>2</sup> Lei n.º 48/98, de 11 de agosto;

<sup>3</sup> Conselho da Europa, 1983;

Assim, o ordenamento do território deve ser visto como a aplicação da totalidade das políticas públicas com reflexos territoriais, designadamente económico-sociais, urbanísticas e ambientais, visando a localização, organização e gestão correcta das actividades humanas<sup>4</sup>.

Para a concretização das políticas públicas com reflexos territoriais, foi através do Decreto-Lei n.º 80/2015, de 14 de maio, desenvolvida e aprovada a revisão do regime jurídico dos instrumentos de gestão territorial (RJIGT), determinando que a avaliação do sistema de gestão territorial (SGT), deve ser traduzida em relatórios sobre o estado do ordenamento do território nos diversos níveis de planeamento: nacional, regional, intermunicipal e municipal.

Neste contexto e de acordo com o SGT português, considera-se o Plano Director Municipal (PDM), o documento fundamental deste processo a nível municipal, por ser o documento onde se expressam, formal e politicamente, as opções de planeamento para a totalidade de um dado território administrativo.

Contudo, o processo de planeamento não pode nem deve esgotar-se na elaboração dos planos e na sua execução, e é neste sentido que se revela fundamental o papel da articulação dos instrumentos de gestão territorial (IGT) com os REOT, considerando o REOT municipal uma ferramenta de planeamento que deverá transcender a mera avaliação do PDM ou de outros planos eficazes, Planos de Urbanização (PU) ou Planos de Pormenor (PP).

Nos termos do artigo 189.º, n.º 3 do RJIGT, a câmara municipal deve elaborar, de quatro em quatro anos, um relatório sobre o estado do ordenamento do território a nível municipal (REOT), a submeter a apreciação da assembleia municipal.

Este documento deve procurar reflectir as transformações induzidas pelos planos em vigor, o seu desempenho e as dinâmicas territoriais em curso, por forma a servir de suporte e de justificação aos processos de alteração e de revisão dos diversos instrumentos territoriais, conduzindo assim a um desenvolvimento sustentável a nível local nas diversas vertentes, económica, social, cultural, urbanística, de mobilidade e ambiental.

Nos termos do estabelecido no n.º 4 do referido artigo, os relatórios sobre o estado do ordenamento do território, devem assim, traduzir o balanço da execução dos programas e dos planos territoriais, objecto de avaliação, bem como dos níveis de coordenação interna e externa obtidos, fundamentando uma eventual necessidade de revisão.

A pertinência de avaliação surge assim, como uma fase desejável do processo de planeamento territorial, enquanto processo contínuo, que pode contribuir grandemente para a adequação dos planos à realidade, e é com base nos relatórios sobre o estado do ordenamento do território que melhor se poderá aferir a necessidade de modificação dos IGT.

---

<sup>4</sup> (IGEO, 2007);

## 2.2 - A Proposta

A Câmara Municipal de Lisboa aprovou através da Deliberação n.º 208/CM/2016, na sua reunião pública de 27 de Abril de 2016, a proposta de Relatório sobre o Estado do Ordenamento do Território (REOT) de Lisboa, para efeitos de submissão a discussão pública, por um período de 30 dias úteis, prazo esse que decorreu de 17 de maio a 30 de junho de 2016 e que contou com a realização de uma sessão pública para apresentação da proposta, tendo sido elaborado o respectivo relatório de ponderação que inclui todas as participações recebidas e que integra a versão final do REOT<sup>5</sup>.

Este, para além de dar um quadro de referência de dados estatísticos para a futura monitorização do PDM de Lisboa, procura ainda constituir-se como retrato do estado do Município à data da sua elaboração (2015), pretendendo-se ainda que sirva de base de referência para futuras análises que auxiliem a tomada de decisão informada e atempada.

De acordo com o REOT o seu conteúdo inclui indicadores, de carácter quantitativo, que se referem a ocorrências objectivas, e alegadamente construídos a partir das estatísticas disponíveis ou elaborados mediante recolha e tratamento de dados disponíveis em fontes internas ou externas à CML, com diferentes séries temporais.

## 2.3 - Análise

Analisado o relatório que constitui a Proposta em apreço, verifica-se que o REOT foi organizado em dois volumes. O Volume I está organizado em vários capítulos que correspondem às temáticas consideradas relevantes para a avaliação a que se propõe e cobre as seguintes áreas alvo de avaliação: demografia, ambiente, edificado, equipamentos colectivos, mobilidade e transportes, infra-estruturas, estrutura urbana, participação e regulamentação urbanística.

O Volume II reúne em anexo todos os dados que serviram de base à elaboração das figuras e quadros do Relatório constante no Volume I.

No capítulo 13 é feita uma análise "SWOT", sendo exaustivamente identificadas as forças, fraquezas, oportunidades e ameaças que decorrem dos diversos indicadores analisados nas diferentes temáticas, bem como as tendências mais relevantes identificadas.

Entre os pontos fortes identificados que a seguir se transcrevem considera-se de destacar como mais relevantes, ao nível da demografia:

- O aumento do número de famílias (+ 4% entre 2001 e 2011);
- O aumento do peso percentual da população jovem (de 11,6% para 12,9%, entre 2001 e 2011);

---

<sup>5</sup> Anexo à proposta 492/2016 e que dela faz parte integrante.

- A diminuição da taxa de analfabetismo (de 6% para 3,23%, entre 2001 e 2011);

#### Ao nível do ambiente:

- Elevada execução dos espaços verdes previstos no PDM entre 2012 e 2014 (61ha);
- Capitação de espaços verdes global de 37,6 m2 por habitante (em 2014), próxima do valor de referência da DGT (40 m2 por habitante);
- O aumento da rede ciclável em mais de 500% entre 2008 e 2014;
- Aumento significativo de áreas de terreno ocupado por hortas urbanas (de 75,5 ha em 2008 para 165,31 ha em 2014);
- Diminuição global da concentração de poluentes na última década;
- Redução significativa de perdas de água na rede de abastecimento (entre 2004 e 2014);
- Aumento do volume de água residual tratada (entre 2004 e 2014);
- Maior eficiência no uso da água por parte do Município, com fortes diminuições nos consumos mais elevados, rega de jardins e lavagens de ruas, entre 2004 e 2014;
- Incremento dos volumes de água reutilizada com origem nas ETAR;
- O investimento municipal na modernização dos sistemas de iluminação pública, entre 2009 e 2014, gerou uma poupança energética de cerca de 11% do total de pontos de luz na Cidade;
- Evolução da percentagem de resíduos recolhidos selectivamente que passou de apenas 5,4% no ano de 2000 para 21,8% em 2014.

#### Ao nível da habitação:

- Queda para valor quase residual dos alojamentos não clássicos, de 3 584 em 2001 para 211 em 2011;
- Contínua queda do número de alojamentos “sem retrete” e “sem banho”, para uma proporção residual, respectivamente, de 0,2% e 1,1%, em 2011.

#### Ao nível dos equipamentos:

- A taxa de cobertura da rede pública em todos os níveis de ensino é superior aos objectivos fixados na Carta Educativa de Lisboa;
- As taxas de cobertura de todos os níveis de ensino, resultantes da soma das ofertas públicas e privadas, são superiores a 100%, apresentando-se com níveis de cobertura mais elevados no 3º ciclo e secundário, respectivamente com taxas de 170,0% e 236,1%;
- Entre 2009 e 2014 assistiu-se a uma progressão da oferta de creches, que se saldou por um acréscimo de 17 unidades na rede pública e 16 unidades na rede privada, responsáveis, respectivamente, por um acréscimo de capacidades de 593 e de 489 lugares;
- Nos restantes equipamentos sociais assistiu-se a um aumento da oferta em lares para idosos e em centros para pessoas sem abrigo, de 2009 a 2014;

- Lisboa apresenta uma elevada concentração de equipamentos culturais face à restante AML e ao Continente, no que se refere a museus, salas de espectáculos e galerias de arte.

#### Ao nível da mobilidade:

- Nos 6 eixos viários internos à cidade, monitorizados, apenas um (Av. das Forças Armadas) apresenta aumentos do volume de tráfego (+4,4%), que se julga estarem correlacionados com transferência de tráfego de outros itinerários internos que foram condicionados ao tráfego de atravessamento.

#### Ao nível das actividades económicas:

- PIB per capita da Área Metropolitana de Lisboa superior à média da União Europeia (28 países);
- O Município de Lisboa concentra cerca de 45% das empresas não financeiras situadas na AML, as quais se localizam maioritariamente em torno dos dois eixos centrais da Cidade;
- A oferta hoteleira em Lisboa é preponderante nas categorias mais elevadas, de 4 e 5 estrelas;
- No sector Terciário e entre 2009 e 2014, observa-se uma redução do número de obras de construção nova e de crescimento do número de obras de reabilitação (cerca de 67% e 148%, respectivamente);
- No sector do Turismo, de 2009 a 2014, o número de obras de reabilitação registou um fortíssimo aumento, enquanto o número de construções novas diminuiu (389% e 84%, respectivamente).

#### Ao nível dos instrumentos de planeamento:

- Na Cidade de Lisboa, no final de 2014, além do PDM encontram-se aprovados 34 IGT (11 PU e 23 PP) e em elaboração, revisão ou alteração, mais 23 IGT (2 PU e 21 PP) cobrindo, respectivamente, 17,4% e 14,6% da área terrestre do município;
- Desde 2008 foram aprovadas as alterações a quatro planos que têm como foco a reabilitação urbana de zonas históricas centrais da Cidade de Lisboa: PU do Núcleo Histórico da Mouraria, PU do Núcleo Histórico de Alfama e Colina dos Castelo, PU do Núcleo Histórico do Bairro Alto e Bica e Plano de Pormenor de Salvaguarda (PPS) da Baixa Pombalina;
- Maior clareza das regras urbanísticas a aplicar nas áreas consolidadas abrangidas por PU e PP, atestada pela redução da percentagem média de processos indeferidos ou rejeitados e do número de dias (corridos) desde a entrada dos processos até à aprovação do projecto de arquitectura ou da admissão da comunicação prévia;
- Total coincidência entre o montante global investido e as acções programadas no Programa de Execução e Financiamento do PPS da Baixa Pombalina;
- Maior clareza das regras do PDM para intervenção nos bens classificados e não classificados que integram a Carta Municipal do Património Arquitectónico e Paisagístico (CMP).

#### Ao nível do investimento municipal e participação pública:

- O investimento municipal dominante corresponde a reabilitação/conservação, com cerca de 88,3% do volume do investimento total, de 2012 a 2014;
- O investimento municipal por áreas de actividade, face ao investimento global, é coerente com a estratégia de regeneração da Cidade consolidada, aprovada no PDM, bem como com a política de reabilitação urbana, enunciada na estratégia de Reabilitação Urbana de Lisboa, distribuindo-se pelos espaços exteriores públicos (36%), equipamentos colectivos (29%) e habitação municipal (18%);
- Os quatro programas de acção financiados ao abrigo do QREN/ POR Lisboa obtiveram taxas de execução elevadas antes do fecho formal das operações;
- O Programa de Investimentos em Ações de Reabilitação Urbana (PIPARU) tem, em dezembro de 2014, uma taxa de execução muito elevada, com cerca de 82,74% do montante já adjudicado, 9,27% em fase de concurso e 7,99 por cabimentar;
- O número de propostas e projectos apresentados no âmbito do Orçamento Participativo tem oscilado de 2009 a 2015, mas o número de votos cresceu de 4719 para 36032, denotando uma maior participação da população.

#### Por outro lado foram também identificados alguns pontos fracos dos quais destacamos como relevantes:

- A manutenção do decréscimo de população residente na cidade (- 2,9% entre 2001 e 2011);
- Taxa de analfabetismo igual à média da AML e superior à da AML Norte (3,23%, versus 3,00% da AML Norte);
- Necessidade de uma melhor distribuição dos Jardins de Infância pela Cidade;
- Baixa taxa de cobertura da rede pública Pré-escolar;
- A baixa cobertura de espaços verdes de proximidade (apenas 30,3% da população reside a menos de 300m de um espaço verde com esta tipologia);
- Distribuição assimétrica de espaços verdes, com carências mais acentuadas no Centro Histórico e Centro, onde, respectivamente, apenas 48,0% e 55,8% da população vive a menos de 300m de um espaço verde;
- Cerca de 18% e de 23% da população residente está exposta a níveis de ruído superiores aos regulamentares para os períodos global das 24 horas (Lden) e nocturno (Ln);
- Persistência de concentrações elevadas de poluentes nas zonas de maior tráfego automóvel, de que é exemplo a Av. da Liberdade;

- O desempenho energético do universo de certificados emitidos para edifícios e fracções revela-se num intervalo de médio a fraco;
- As áreas do Centro Histórico e Centro da Cidade concentram, respectivamente 28% e 35% do edificado em mau e muito mau estado de conservação;
- Manutenção de uma tendência de crescimento do número de alojamentos clássicos vagos nos últimos períodos intercensitários;
- Em 2011, do universo de alojamentos vagos, 62% correspondem a alojamentos fora do mercado (não estão para venda, arrendamento ou para demolir);
- Apesar da maioria do parque habitacional municipal ser muito jovem (49,4% foi construído nos últimos 15 anos), verifica-se que mais de metade encontra-se em mau e muito mau estado de conservação;
- Baixa concretização das alienações de fogos municipais, que se saldou por uma concretização da alienação de apenas 3,7% do total de fogos colocados para alienação nos últimos 3 anos;
- Área útil desportiva abaixo do limiar de referência (1,65m<sup>2</sup>/hab contra os 4m<sup>2</sup>/hab);
- Na rede de drenagem, verifica-se uma baixa cobertura do sistema separativo, que tem ligado apenas 13% do edificado;
- Baixa taxa de execução do investimento público previsto nos Programas de Execução e Financiamento dos PU e PP destinados a regular áreas consolidadas, para equipamentos, espaço público e infra estruturas;
- Preponderância de investimento em acções não previstas nos Programas de Execução e Financiamento dos PU e PP destinados a regular áreas consolidadas, monitorizados (excepção para o PP Parque Mayer e PPS da Baixa Pombalina);

Tendo em atenção os principais pontos fortes e fracos identificados importará alinhar as políticas públicas municipais, tendo em consideração o aproveitamento das oportunidades e a mitigação das ameaças, aspectos também alvo de uma síntese no REOT em análise.

Como principais oportunidades identificadas destacam-se:

- Aumento de população residente em algumas Freguesias Centrais (Mártires, Madalena, São Nicolau, Socorro e Santa Justa), que dão boas perspectivas para a regeneração da Baixa Pombalina e Mouraria;
- Maior homogeneidade na distribuição de residentes entre freguesias, no quadro da reforma administrativa da cidade;
- Elevada concentração de população com grau de instrução superior (2ª mais elevada da AML);
- A existência de uma estratégia municipal para a promoção da biodiversidade;



- A existência de um plano de acção de ruído, que prevê a diminuição de população exposta a níveis de ruído não regulamentares;
- Adopção de planos e programas para a melhoria da qualidade do ar, com particular enfoque para as zonas de emissões reduzidas e de acalmia de tráfego;
- Existência de um potencial de captação solar das coberturas dos edifícios da cidade de Lisboa (para coberturas na classe IV) de 6 815 GWh/ano;
- Na cidade de Lisboa encontram-se instalados 516 pontos de carregamento destinados a veículos eléctricos;
- Mais de metade dos proprietários em Lisboa já não tem encargos com a aquisição da habitação (52% em 2011);
- Em 2011 Lisboa apresentou maior taxa de fogos para arrendar (21,7%) que a AML (17,4%) e que o Continente (15,1%);
- Potencial de desenvolvimento de uma rede de cuidados continuados composta por 15 unidades;
- No consumo de bens culturais, Lisboa lidera as visitas a museus, o número de espectadores por habitante em espectáculos ao vivo e na venda de jornais e revistas;
- Existência de cerca de 500 entidades que enquadram a prática desportiva regular na Cidade;
- Diminuição do tráfego rodoviário nos principais acessos a Lisboa, em cerca de 3,7% entre 2009 e 2013;
- Aumento muito significativo do número de passageiros no Aeroporto de Lisboa, em cerca de 71%, entre 2002 e 2013;
- Evolução positiva do movimento de cruzeiros no Porto de Lisboa, que se traduz num aumento cerca de 34% de embarcações e de 167% de passageiros, no período entre 2003 e 2013;
- A Área Metropolitana de Lisboa concentra mais de metade do VAB nacional gerado pelas empresas de alta e média tecnologia;
- Lisboa desenvolveu um ecossistema empreendedor, englobando todos os espaços de incubação, que foi distinguido pelo Comité das Regiões da União Europeia com o Prémio Europeu de Empreendedorismo – Cidade Empreendedora Europeia 2015;
- O ganho médio mensal em Lisboa é superior em cerca de 14,2% que o da AML e 45,2% relativamente ao resto do País;
- Aumento anual do número de estudantes Erasmus recebidos na cidade de Lisboa;
- Acréscimo anual de estudantes estrangeiros inscritos no Ensino Superior em Lisboa, desde o ano lectivo de 2011/12;

- Crescimento da capacidade de alojamento turístico na cidade;
- Delimitação da ARU abrangendo toda a cidade consolidada (grandes equipamentos, cemitérios e áreas recentemente urbanizadas, não são abrangidos), permitindo que em 60% do território municipal terrestre as intervenções possam beneficiar do conjunto de incentivos concedidos pela Administração Central;
- Aprovação da delimitação das 10 AUGI existentes (cerca de 1% da população residente em Lisboa) e do Regulamento Municipal para Reconversão Urbanística das AUGI que veio enquadrar os processos de reconversão em curso.

Por outro lado importa mitigar as principais ameaças:

- Envelhecimento da população residente (de 23,6% em 2001 para 23,9% em 2011);
- Saldo fisiológico negativo;
- A vulnerabilidade sísmica dos solos, em que as classes de elevada e muito elevada vulnerabilidade afectam cerca de 39% do território municipal, onde residem 68% dos habitantes e estão implantados 57% dos edifícios da cidade;
- A susceptibilidade a inundações, apesar de estar confinada a cerca de 8% do território, nas classes elevada e muito elevada, mas que concentram 35% dos residentes e 40% dos edifícios da Cidade;
- Vetustez do edificado, em que apenas 15% correspondem a edifícios construídos entre 1981 e 2011;
- 38,9% dos contractos de arrendamento situam-se num escalão inferior a 100 euros de renda mensais;
- Diminuição da população escolar nos últimos anos;
- Apesar do esforço na progressão da oferta de creches a sua taxa de cobertura em 2014 ficou-se pelos 40,1 %, enquanto a taxa de referência adoptada é de 50%;
- Aumento da taxa de motorização na última década;
- Redução da procura no Metro em 24%, entre 2011 e 2014;
- Redução da procura na Carris na ordem dos 36% entre 2004 e 2014;
- Descida dos níveis de procura nas ligações fluviais asseguradas pela Transtejo, que observou uma queda de 35% entre 2002 e 2013;
- Progressão da sinistralidade automóvel e de vítimas resultantes, entre 2008 e 2013, respectivamente, em 10% e 9%;

- Aumento substancial do transporte individual com decréscimo do transporte colectivo e do pedonal, sendo particularmente preocupante nos movimentos internos em Lisboa, em que o transporte individual parte em 3º e último lugar em 1991 e passa a liderar em 2011;
- Diminuição da oferta de lugares nos transportes públicos, com vista ao ajustamento à diminuição da procura;
- O número de desempregados inscritos nos centros de emprego da Cidade de Lisboa mais do que duplicou no período entre dezembro de 2008 e março de 2014;
- Diminuição de população activa e aumento de população sem actividade económica não enquadrada em nenhuma das categorias convencionais (reformada, estudante, doméstica ou incapacitada permanente para o trabalho);
- Lógica de substituição de comércio a retalho de menor dimensão por estabelecimentos de maior dimensão, com particular incidência no comércio alimentar;
- Decréscimo global da oferta de fogos para arrendamento de 83,6%, entre 2012 e 2014.
- Decréscimo global da oferta de fogos para venda de 72,5%, entre 2012 e 2014, perda que atingiu 76% em 2014;
- Lisboa, em 2014, apresenta os preços mais elevados nos mercados de arrendamento e de venda, no contexto AML, sendo cerca de 82% (venda) e 85% (arrendamento) superiores aos registados no município de preços mais baixos;
- Os imóveis não classificados que integram a CMP apresentam um peso percentual maior que a média da Cidade nos graus de conservação mau (14% face a 13,9%) e péssimo (4,1% face a 2,5%).

Foram também assinaladas as seguintes tendências relevantes:

- Diminuição do número médio de pessoas por família (de 2,4 para 2,2 entre 2001 e 2011);
- Concentração de população estrangeira superior à média nacional e ligeiramente inferior à média metropolitana (5,81% na cidade contra 6,68% na AML e 3,41% no total do país, em 2011);
- Diminuição do número de edifícios (-1,7% entre 2001 e 2011), com aumento na coroa Oriental e Norte;
- Alojamentos de menor dimensão que a média nacional;
- Diminuição da produção de resíduos na Cidade, desde o ano 2000;
- Apesar de preponderantes, os estrangeiros inscritos no Ensino Superior em Lisboa oriundos de países de Língua Portuguesa apresentam uma tendência de decréscimo, desde o ano lectivo de 2007/08, enquanto os provenientes da UE28 apresentam uma evolução positiva, particularmente expressiva desde o ano lectivo de 2011/12;

- A lógica de concentração do comércio a retalho e de restauração e bebidas é divergente, consoante a actividade: enquanto os estabelecimentos de comércio do ramo alimentar apresentam uma maior densidade no Centro Histórico e em torno do Eixo da Av. Almirante Reis, mas vão-se distribuindo por todas as zonas residenciais; o não alimentar tem uma maior concentração na Baixa, Av. da Liberdade, Av. Almirante Reis, Av. de Roma e Avenidas Novas, com algumas expressões pontuais noutras zonas da Cidade; os estabelecimentos de reparação(?) apresentam maior concentração em torno do eixo da Av. Almirante Reis e área envolvente; e os de restauração e bebidas são sobretudo preponderantes na Baixa, com erradicação nos dois eixos principais da Cidade e com expressões nos núcleos comerciais dos bairros residenciais;
- Diminuição do número de estabelecimentos de comércio a retalho e sua substituição por outras actividades económicas, serviços e funções;
- Lógica de concentração da hotelaria no eixo central da Cidade, com particular incidência dos hotéis de 5 estrelas em torno da Av. da Liberdade e Parque Eduardo VII;
- No Orçamento Participativo, os projectos que têm como objecto o Espaço Público/ Verde, e os relacionados com a mobilidade, representam mais de metade do total dos projectos colocados a votação;
- Nas reuniões descentralizadas, os temas com maior percentagem de participações são espaço público (36%), mobilidade (17%) e urbanismo (13%);
- Nas reuniões públicas da CML, os temas com maior percentagem de participações são urbanismo (29%), espaço público (27%) e habitação (20%);
- Os incumprimentos detectados nos projetos com parecer desfavorável relativamente ao cumprimento do regulamento do PDML respeitam predominantemente ao art.º 42º- altura das edificações (55%) e art.º 44º- logradouros (22%);
- Os incumprimentos detectados nos projetos com parecer desfavorável relativamente ao cumprimento do RMUEL respeitam predominantemente ao art.º 41º - muros e vedações (36%), art.º 47º - fecho de varandas em edifícios existentes (20%) e art.º 63º - utilização de energias renováveis (17%).

Uma vez que o REOT em análise não integra na sua estrutura um sumário executivo ou um capítulo especificamente dedicado às conclusões das variadas análises temáticas efectuadas, que permita uma fácil apreensão do estado do ordenamento do território, optando antes por sintetizar as diversas temáticas numa exaustiva análise "SWOT", verifica-se que, não obstante terem sido identificadas algumas tendências consideradas relevantes, seria adequado que o mesmo integrasse uma síntese crítica comparativa, compreendendo a confrontação inequívoca de indicadores especificamente construídos para a monitorização do cumprimento dos objectivos estratégicos que decorrem da Carta Estratégica de Lisboa 2010/2024 e constantes no artigo 2º do PDM de Lisboa, com eventuais metas a atingir, facilitando assim a

aferição da adequação das políticas municipais ao território e a revisão de políticas ou instrumentos de ordenamento do território municipal.

Considera-se portanto imprescindível que num futuro REOT seja apresentado um conjunto de indicadores que permitam facilmente, e de forma sintética e explícita, a monitorização e acompanhamento de forma contínua, do cumprimento de metas a estabelecer em momento prévio, relativamente aos objectivos estratégicos que decorrem da Carta Estratégica de Lisboa 2010/2024, na redacção constante no artigo 2º do PDM de Lisboa que a seguir se transcrevem:

- Recuperar, rejuvenescer e equilibrar socialmente a população de Lisboa;
- Promover a reabilitação e a regeneração urbana, alargando o conceito de área histórica a toda a Cidade consolidada como forma de defesa e valorização do seu património histórico, cultural e paisagístico;
- Tornar Lisboa uma cidade amigável, segura e inclusiva;
- Promover uma cidade ambientalmente sustentável e eficiente na forma como utiliza os recursos, incentivando a utilização de recursos renováveis, uma correta gestão de resíduos, a agricultura urbana e a continuidade dos sistemas naturais e aumentando a resiliência urbana;
- Promover uma cidade inovadora e criativa, 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.

Analisando alguns dos indicadores constantes do REOT considera-se que, não obstante ser possível identificar avanços significativos em diversas áreas temáticas, nomeadamente ao nível da sustentabilidade ambiental, da eficiência na utilização de recursos e da cobertura dos equipamentos, regista-se como preocupante o desvio relativamente ao 1º objectivo estratégico estabelecido no PDM, no que se refere à recuperação da população e ao seu desejável rejuvenescimento. Sublinha-se a continuação da perda de população e o saldo fisiológico negativo que conduzirá, a prazo, a um envelhecimento da população residente, caso não seja compensado por um aumento da população.

Ainda como tendência relevante identificada nos indicadores apresentados e que deverá ser alvo de uma reflexão aprofundada, há a registar a baixa execução dos investimentos previstos ao nível da generalidade dos vários instrumentos de planeamento (PU e PP) em vigor, o que a indicia a necessidade de uma monitorização mais proactiva da execução dos diversos planos, alinhando os investimentos municipais prioritários com o estabelecido nos mesmos, ou promovendo de forma célere a sua alteração nos casos em que se verifique a sua desadequação.

#### **2.4 - Audição do Director do Departamento de Planeamento, Arq. Paulo Pais.**

A audição incidiu sobre a proposta n.º 492/2016, relativa ao Relatório de Estado do Ordenamento do Território de Lisboa.

O Senhor Director do Departamento começou por fazer um breve enquadramento do REOT em análise, referindo-se ao facto do primeiro REOT de Lisboa ter sido elaborado no ano de 2009, no âmbito do processo de revisão do PDM então em curso.

Após a referência ao novo mapa administrativo da cidade de Lisboa decorrente da Lei n.º 56/2012, de 8 de novembro, foram apresentados os indicadores<sup>6</sup> do REOT relativos a algumas das temáticas mais relevantes, nomeadamente demografia, ambiente, edificado, equipamentos, mobilidade, actividades económicas – com enfoque no actividade comercial e no turismo, imobiliário, estrutura urbana e participação pública.

Apresentada a estrutura e os conteúdos constituintes do REOT, foram clarificadas as questões relacionadas com o âmbito e a natureza da proposta submetida à apreciação da Assembleia Municipal, assim como eventuais dúvidas colocadas pelos Deputados, nomeadamente quanto às fontes de informação e à sequência temporal da informação estatística passível de comparação, presente no relatório.

### **III. OPINIÃO DAS FORÇAS POLITICAS**

Os grupos políticos municipais subscritores do presente parecer reservam para o plenário a expressão do seu sentido de voto.

### **IV. OPINIÃO DO RELATOR**

#### **Sobre os processos de monitorização do território**

A monitorização deve assumir-se como parte integrante do processo de planeamento e gestão territorial por forma a permitir a adequação dos planos e do processo de planeamento às problemáticas e existências da realidade, devendo ser tratada como um processo através do qual se identificam e se fornecem informações que permitem corrigir a eficácia de uma política ou de um plano, sustentando assim as opções adequadas na decisão.

O processo de monitorização deverá portanto assentar na recolha da informação necessária relativamente ao desempenho das estratégias e políticas adoptadas pelo município e também na caracterização do estado do ordenamento do território em diversos momentos temporais, por forma a identificar o mais cedo possível as tendências e as respectivas necessidades de intervenção.

Considera-se assim que a monitorização se constitui como uma ferramenta essencial na procura de respostas a questões essenciais para o desenvolvimento sustentável do território, relativamente quer ao alcance das metas definidas para as políticas municipais quer ao cumprimento dos objectivos estratégicos estabelecidos no âmbito dos instrumentos de gestão territorial.

---

<sup>6</sup> Anexo 2 – Apresentação do REOT.

Nesta perspectiva, a identificação de factores que necessitam de ser ajustados ou alterados permitirá, em tempo adequado, a revisão de políticas ou instrumentos de ordenamento do território e também a identificação de oportunidades essenciais para o desenvolvimento sustentável do território municipal, bem como a mitigação de eventuais ameaças.

Considera-se ainda que a concretização de um sistema municipal de monitorização deve estar totalmente integrada na estrutura municipal, sendo o envolvimento de todos os intervenientes, da população, aos técnicos e órgãos eleitos, essencial para o seu sucesso.

### **O REOT enquanto instrumento de planeamento e monitorização do território**

Não obstante a extensão e abrangência das temáticas abordadas é patente da leitura dos elementos que constituem o REOT em análise, a dificuldade na compatibilização e tratamento dos variados dados, provenientes de fontes e séries cronológicas diversas, aspectos que dificultam a criação de indicadores coerentes e interrelacionáveis e que podem pôr em causa uma leitura rigorosa do estado do ordenamento do território, abrindo assim caminho a interpretações mais ou menos amplas e/ou influenciadas por visões empíricas ou orientadas por opiniões pouco fundamentadas.

O REOT deve assim, na perspectiva do relator, assumir-se como um instrumento abrangente, que deverá para além da avaliação do processo de planeamento face ao estado do ordenamento do território em cada momento, registar ainda as transformações que decorrem dos próprios planos em vigor, aferindo sobre o seu desempenho efectivo e sobre as dinâmicas territoriais, servindo de suporte e justificação aos processos de alteração e de revisão dos instrumentos territoriais e conduzindo a um desenvolvimento sustentável a nível local.

Assim o REOT constitui-se também como um instrumento fundamental na avaliação do impacto das políticas sectoriais definidas no contexto local, possibilitando avaliar o alcance das metas relativamente aos objectivos estratégicos estabelecidos e identificando as políticas a alterar, a corrigir, ou a criar, para o cumprimento dessas metas.

Sendo o REOT um documento de acompanhamento da evolução do processo de planeamento, este deverá implicar necessariamente uma sequência temporal com informação estatística passível de comparação, constituindo-se como um instrumento que promova a demonstração de resultados do processo de monitorização, necessariamente relacionados com os objectivos estratégicos definidos no âmbito da Carta Estratégica de Lisboa 2010/2024 e operacionalizados no PDM Lisboa.

Considera-se portanto fundamental que a autarquia desenvolva um esforço para implementar processos automatizados de recolha de informação e monitorização no âmbito de um Sistema Municipal de Informação, permitindo desta forma a produção sistemática do REOT, com um carácter regular e assegurando a continuidade temporal do processo/planeamento, de forma a permitir registar séries cronológicas, permitindo assim a identificação dos comportamentos e das tendências das transformações complexas que ocorrem no território.

Será igualmente essencial assegurar a existência de uma estrutura transversal devidamente integrada e especificamente orientada para a pesquisa e o tratamento de informação, que, recorrendo primordialmente a fontes oficiais de fiabilidade inquestionável e a dados passíveis de recolha interna pelos serviços, promova a avaliação isenta dos instrumentos de gestão territorial em vigor, capacitando os órgãos municipais à tomada de decisão atempada e informada.

## **V. CONCLUSÕES**

A apreciação da proposta cumpriu o prazo fixado pela Presidente da Assembleia Municipal de Lisboa ao abrigo do disposto no artigo 75º do Regimento para a emissão de parecer.

Face ao anteriormente exposto, e cumpridos os prazos regimentais aplicáveis, conclui-se que a proposta está em condições de ser debatida e votada em sessão plenária da Assembleia Municipal de Lisboa.

## **VI. RECOMENDAÇÕES**

A 3ª Comissão Permanente, tendo analisado o presente Parecer sobre a Proposta 492/CM/2016 “Avaliação do Relatório do Estado de Ordenamento do Território de Lisboa, 2015”, delibera propor à Assembleia Municipal que aprove as seguintes **Recomendações à Câmara Municipal de Lisboa**:

1. Assegure a produção regular do REOT Lisboa, como instrumento de monitorização das dinâmicas territoriais, com base em indicadores comparáveis e construídos especificamente para a monitorização dos objectivos estratégicos estabelecidos, recorrendo primordialmente a fontes estatísticas e de informação oficiais de fiabilidade inquestionável, e aos dados passíveis de recolha interna pelos serviços, devidamente sistematizados.
2. Promova a existência e o funcionamento regular de um sistema municipal de informação, transversal a todos os serviços, capaz de assegurar a recolha permanente, o tratamento e a análise de indicadores relevantes nas diversas áreas temáticas que contribuem para o REOT, que permita o conhecimento da situação do Município em tempo útil no que se refere ao estado do seu território, do desempenho dos Planos Municipais e do grau de concretização das políticas municipais de ordenamento e desenvolvimento territorial, permitindo detectar e medir tendências de evolução em contínuo e habilitando assim os órgãos municipais à tomada de decisão informada.
3. Tendo em atenção as conclusões decorrentes da análise “SWOT” constante do REOT, promova as acções necessárias ao aproveitamento das oportunidades e à mitigação das ameaças identificadas, concentrando esforços na concretização das políticas sectoriais já reflectidas nos objectivos estabelecidos no PDM de Lisboa, relativamente às problemáticas da demografia, do acesso à habitação, da mobilidade, do impacto do turismo no território,



bem como na adopção de medidas de avaliação relativamente à fraca ou em alguns casos nula concretização na execução dos investimentos previstos nos planos de pormenor/urbanização em vigor.

4. De acordo com os indicadores económico, em particular o desemprego na cidade e a variação do PIB, sejam também analisados os indicadores de pobreza e adotadas estratégias para a sua mitigação.

## **VII. ANEXOS**

O Deputado Municipal Relator considerou necessária a junção ao presente parecer dos seguintes anexos:

Anexo 1 - Proposta n. º 492/CM/2016;

Anexo 2 - Apresentação do REOT.

O presente parecer foi aprovado por Unanimidade dos Grupos Municipais e Deputados Independentes representados ou pertencentes às Comissões.

Lisboa, 18 Maio de 2017.

O Deputado Relator

Miguel Gama

O Presidente da 3ª Comissão

Victor Gonçalves